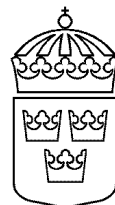


Arbetsmarknadsutskottets yttrande 1997/98:AU4y

Sverige, framtiden och mångfalden - från
invandrapolitik till integrationspolitik



1997/98
AU4y

Till socialförsäkringsutskottet

Socialförsäkringsutskottet har den 9 oktober berett åtta av riksdagens utskott, däribland arbetsmarknadsutskottet, tillfälle att yttra sig över proposition 1997/98:16 Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik, över de motioner som väckts med anledning av propositionen och över övriga motioner som skall behandlas i ärendet, i de delar som berör respektive utskotts beredningsområde.

Arbetsmarknadsutskottet kommer i detta yttrande att huvudsakligen uppehålla sig vid några mer allmänna frågeställningar kring de delar av integrations- och invandrapolitiken som har beröring med utskottets beredningsområde. Utskottet avstår däremot från att ta ställning till de enskilda, konkreta förslagen i propositionen och motionerna i socialförsäkringsutskottets ärende.

Utskottet kan först konstatera att frågor som berör invandrare kommer upp i flertalet av arbetsmarknadsutskottets politikområden. Det gäller givetvis arbetsmarknads- och arbetslivspolitik men även arbetsrätten, jämställdheten i arbetslivet och den statliga personalpolitiken har under senare år inrymt frågeställningar med anknytning till invandrare. Numera finns även i regionalpolitiken förslag och synpunkter med sådan anknytning. Som exempel kan nämnas att en av de motioner som väckts under årets allmänna motionstid tar situationen i storstadsområdena som en utgångspunkt för ett nytt regionalpolitiskt synsätt på storstadsregionerna. Man menar att särskilda insatser behövs för att vända segregationens negativa effekter.

I den förestående budgetbehandlingen kommer arbetsmarknadsutskottet att behandla såväl konkreta förslag som mera allmänna frågor i ämnet. Det kan för övrigt nämnas att utskottet under senare år brukat ha ett särskilt avsnitt om invandrarna och arbetsmarknaden i sitt arbetsmarknadspolitiska betänkande med anledning av budgetpropositionen.

Den generella politikens utformning

Arbetsmarknadsutskottet anser liksom regeringen att den generella politiken måste utgå från och spegla den etniska och kulturella mångfald som finns i samhället. Att även en generell politik kan rymma åtgärder för individer och grupper med särskilda behov är en given utgångspunkt. Sådana behov kan, som sägs i propositionen, ha sin grund i att en person inte har svenska som

modersmål eller saknar svensk utbildningsbakgrund. Här är det alltså behovet i sig, inte invandrarskapet, som motiverar åtgärderna. Utskottet delar regeringens uppfattning att framtida åtgärder bör få rikta sig till en grupp bara när detta är befogat, dvs. när invandrarskapet är en mer relevant utgångspunkt för åtgärder än andra förhållanden. Utskottet delar också uppfattningen att sådana specifikt riktade insatser bör begränsas till det som kan behövas under den första tiden i Sverige. På arbetsmarknaden är det dock tydligt att invandrare i många fall måste få del av särskilda insatser även under en ganska lång tid därefter. Lagstiftningen bygger för övrigt på att man skall kunna tillåta att tillhörighet till en etnisk minoritet är ett särskilt skäl för att fatta ett beslut av visst innehåll (2 kap. 15 § regeringsformen). Däremot saknas i regeringsformen en regel om positiv särbehandling på grund av etnisk tillhörighet av motsvarande slag som vid missgynnande på grund av kön (2 kap. 16 §). Den senare regeln innebär att särbehandling på grund av kön (kvotering) kan tillåtas om det är ett led i strävanden att främja jämställdhet mellan kvinnor och män.

Att det saknas en konstitutionell direkt grund för positiv särbehandling på grund av tillhörighet till etnisk minoritet, t.ex. att en mindre meriterad invandrare kan ges företräde vid en rekrytering, behöver dock inte betyda att detta inte skulle kunna godtas rättsligt. Utskottet vill med det anförda enbart peka på skillnaden i lagstiftningen i detta avseende mellan de övergripande samhällsintressena jämställdhet mellan könen och etnisk mångfald.

Arbetsmarknadsutskottet ansluter sig till regeringens förslag i fråga om de integrationspolitiska målen om lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund, en samhällsgemenskap grundad på samhällets mångfald och en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och med delaktighet och medansvar för alla. Utskottet delar också uppfattningen att staten inte bör fastställa målen för den enskilda individens integration. I slutändan är det bara individen själv som kan bestämma vilket förhållningssätt han eller hon skall ha till det nya samhället. Vad staten kan göra är i stället, som sägs i propositionen, att sätta upp mål för vad som bör uppnås t.ex. inom arbetsmarknadspolitik och sedan stödja den individuella integrationsprocessen. Utskottet vill framhålla att politikens innehåll också i sig kan påverka individens förhållningssätt. Så kan t.ex. en väl utformad och fungerande arbetsmarknadspolitik eller diskrimineringslagstiftning säkert bidra positivt till den enskildes önskan att bli delaktig i samhällsutvecklingen på motsvarande sätt som brister i politiken kan bidra till en känsla av utanförskap och svag motivation att ingå i den större helheten.

För utskottet står det utom allt tvivel att kunskaper i svenska språket har avgörande betydelse för en framgångsrik integrationspolitik. Utskottet delar propositionens uppfattning att det inte kommer i konflikt med respekten för dem som har ett annat modersmål än svenska att betona det svenska språkets betydelse. Som framhålls i propositionen har arbetslösheten och boendesegregationen kraftigt begränsat möjligheterna att använda förvärvade svenskkunskaper i en svenskspråkig miljö. Något som oroar i detta sammanhang är om den enskilde till följd av problemen att komma in på arbetsmarknaden och i det svenska samhällslivet i övrigt har svårt att se nyttan med

språkkunskaperna, vilket knappast befrämjar inhämtandet av kunskaper. En sak att uppmärksamma i sammanhanget är att TV och radio inte längre är naturliga integrationsfaktorer. Det nya breda internationella medieutbudet kan styra över intresset till icke-svenskspråkiga program. Som sägs i propositionen förekommer det att läraren i sfi-undervisningen är den enda svensktalande som de studerande möter.

Propositionens avsnitt Arbete och försörjning

Invandrarna och arbetsmarknaden

Arbetsmarknadsutskottet ansluter sig till propositionens beskrivning av arbetsbetydelse socialt och ekonomiskt, för den enskilde liksom för samhället i stort. Utskottet vill framhålla ytterligare en aspekt på detta. Ett samhälle där stora grupper av invandrare står utanför arbetsmarknaden skapar inte bara sociala och ekonomiska klyftor. Föreställningen om, eller än värre en faktisk uppdelning i, arbetande svenskar och bidragsberoende invandrare leder till spänningar och kan utgöra grogrund för rasism och främlingsfientlighet.

Den tabell som finns på s. 12 i propositionen talar ett tydligt och skrämmande språk. Den visar att sysselsättningen framför allt bland de utomnordiska medborgarna är oacceptabelt låg. En könsuppdelad statistik hade kunnat ge ytterligare belägg för problemen. Man skulle då finna att arbetskraftsdeltagandet bland vissa grupper invandrarkvinnor är extremt lågt. Som sägs i propositionen har flera omständigheter bidragit till att försvåra arbetsmarknadssituationen för invandrare. Arbetslösheten är en förklaring, men ett stadigt sjunkande arbetskraftsdeltagande kunde iakttas redan under den ihållande högkonjunkturen i slutet av 1980-talet. I ett betänkande våren 1991 (1990/91:AU11), när arbetslösheten i befolkningen som helhet var omkring 2 % och arbetskraftsdeltagandet över 84 %, uppehöll sig utskottet vid invandrarnas allt svagare anknytning till arbetsmarknaden trots de särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser som hade gjorts under åren dessförinnan. Utskottet ställde sig frågan om insatserna inte hade varit tillräckliga, eller möjligen inte i alla delar adekvata.

Det är i och för sig förklarligt att särskilt nyanlända invandrare kan få problem på arbetsmarknaden i tider med mycket hög arbetslöshet och få lediga platser. Det viktiga är nu när det finns tydliga tecken på att det vänt på arbetsmarknaden att även invandrare får möjligheter att komma in i arbetslivet. Den beskrivning av bakgrunden till invandrarnas svåra arbetsmarknadssituation i fråga om det som har anknytning till förhållandena här i landet – struktumvandlingen i näringslivet, allmänt ökade kompetenskrav, större krav på kunskaper i svenska språket, diskriminering och negativa attityder bland arbetsgivare samt avsaknad av kontakter och nätverk – visar enligt utskottets mening att åtgärder av flera slag och på olika nivåer behövs. Det är nu i den vändande konjunkturen som möjligheterna bör vara större än på många år att åstadkomma förbättringar.

På arbetsrättens område vill utskottet hänvisa till de nya reglerna i lagen om anställningsskydd (LAS), som gäller från årsskiftet 1996/97 och som

syftar till att stimulera en utökning av personalstyrkan. Reglerna tar särskilt sikte på grupper som står inför sitt första inträde på arbetsmarknaden. Genom s.k. överenskommen visstidsanställning får arbetsgivare möjlighet att utan att ange några skäl för det anställa upp till fem personer för begränsad tid. Det har ansetts särskilt angeläget att underlätta nyanställningar i en uppåtgående konjunktur. Denna regel innebär en ökad flexibilitet för företagen.

Svenska språkets betydelse har redan berörts. Den snabba tekniska utvecklingen, informations- och kommunikationstekniken och det nya sättet att organisera arbetet med större flexibilitet, arbete i självstyrande grupper m.m. ställer större krav på språklig förmåga än tidigare arbetsliv. Utskottet vill särskilt framhålla att de krav som arbetsgivaren ställer måste stå i proportion till det speciella arbetet och förhållandena på arbetsplatsen, något som arbetsförmedlare bör vara uppmärksamma på. Överdrivna krav i detta hänseende kan betraktas som en form av förtäckt eller indirekt diskriminering.

När det gäller de negativa attityder som finns bland vissa arbetsgivare vill utskottet påpeka att dessa kan rymma allt från ren diskriminering till vad som närmast kan beskrivas som en allmänmänsklig osäkerhet och tvekan inför det som uppfattas som obekant. Det finns skäl att påpeka att negativa attityder även kan förekomma bland de anställda och i deras organisationer. Det är mycket viktigt med attitydpåverkan men utsikterna att verkligen påverka är förmodligen bättre när läsnigen inte är alltför stark. Då har arbetsförmedlaren en betydelsefull roll. Som sägs på annat ställe i propositionen har arbetsförmedlingen även en viktig roll när det gäller den attitydpåverkan som består i att få människor att se mångfalden som en kraft och styrka. Många exempel finns på att kreativiteten ökar i grupper av människor med olika bakgrund och erfarenhet. Utskottet vill även peka på den tendens som finns att vid rekrytering lägga allt större vikt vid det som brukar benämnas social kompetens på bekostnad av mer formella meriter. Man kan inte komma ifrån risken att detta utfaller negativt för människor som av ett eller annat skäl uppfattas som avvikande eller udda. Även här är attitydpåverkan viktig.

Arbetsförmedlingen har även en allt viktigare roll när det gäller att kompensera invandrare för avsaknaden av kontakter och nätverk. Det är vanligt att man kommer in på arbetsmarknaden via kontakter av olika slag. Rekommendationer från en familjemedlem, släkting, vän eller bekant med anknytning till arbetsplatsen kan väga tyngre än meriter i form av betyg och arbetslivserfarenhet. Följden av detta blir att arbetslösa invandrare får allt svårare, eftersom så många i deras omgivning saknar kontakter med arbetslivet. Arbetsförmedlaren kan göra en värdefull insats genom att med kännedom om invandrarens person och kompetens rekommendera henne eller honom för arbetsgivaren.

Det är alltså stora krav som ställs på arbetsförmedlarna, som redan har en mycket ansträngd arbetssituation med den fortfarande mycket höga arbetslösheten. Utskottet kan i sammanhanget notera att regeringen även i årets budgetproposition föreslår medel för tillfälliga personalförstärkningar vid arbetsförmedlingar och arbetsmarknadsinstitut, ett förslag som alltså skall behandlas av arbetsmarknadsutskottet inom kort.

Attitydpåverkan är viktig, men det behövs också skydd mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Utskottet har under det senaste året behandlat motionsförslag med anknytning till lagstiftningen på området. Några av dem är identiska med eller liknar dem som nu skall prövas i socialförsäkringsutskottets ärende. Utskottet värdesätter att en översyn pågår av lagen mot etnisk diskriminering. Enligt vad utskottet inhämtat kommer utredaren att lägga fram sina förslag kring månadsskiftet november/december i år. Parallellt med detta utredningsförslag kommer det också att presenteras förslag som gäller diskriminering på grund av funktionshinder respektive sexuell läggning. Inte minst med tanke på att det rör sig om mycket komplicerade frågor är det arbetsmarknadsutskottets bestämda uppfattning är att man inte bör föregripa utredarnas förslag.

Mångfald inom statsförvaltningen

I propositionen framhåller regeringen att statsförvaltningen har ett särskilt ansvar för att samhällets mångfald genomsyrar arbetslivet. Arbetsmarknadsutskottet kom i våras in på denna fråga i betänkandet 1996/97:AU11 Statlig personalpolitik. Utskottet instämde då med motionärerna i önskemålet om en ökad andel statligt anställda med invandrarbakgrund, och detta inom alla sektorer och på alla nivåer. En hänvisning gjordes till en policyskrift i ämnet från Arbetsgivarverket, Kulturell mångfald, En styrka för svensk statsförvaltning. Utskottet hänvisade också till att den nyssnämnda statliga utredaren hade i uppdrag bl.a. att överväga möjligheterna att införa föreskrifter om aktiva åtgärder och årliga planer liknande jämställdhetslagens jämställdhetsplaner. Även i detta hänseende anser arbetsmarknadsutskottet att man inte bör föregripa resultatet av den pågående utredningen.

Framtida insatser inom arbetsmarknadspolitiken

De utomnordiska medborgarna är en prioriterad grupp inom arbetsmarknadspolitiken. Detta framgår bl.a. av regleringsbrevet som anger att denna grupp liksom vissa ungdomar, långtidsarbetslösa, äldre och arbetshandikappade skall prioriteras i arbetsmarknadsmyndigheternas arbete. Även vid fördelningen av resurser mellan de olika länsarbetsnämnderna och mellan de enskilda förmedlingarna kan enligt en s.k. fördelningsnyckel hänsyn tas till en fördelningspolitisk faktor, exempelvis andelen utomnordiska invandrare.

I propositionen gör regeringen nu bedömningen att arbetsmarknadspolitiken mer än hittills bör utformas med hänsyn till samhällets mångfald och att den bör främja likvärdiga möjligheter för alla.

Arbetsmarknadsutskottet instämmer i detta men vill inte i det här sammanhanget binda sig för hur den framtida arbetsmarknadspolitiken bör utformas mera i detalj, t.ex. i fråga om prioriteringen mellan olika angelägna ändamål. Utskottet förutsätter att frågan övervägs vidare innan ett förslag presenteras för riksdagen.

I propositionen sägs det att arbetsförmedlingen bör utgå från att godkänt betyg i sfi är tillräckligt för att en person skall kunna ta del av arbetsförmedlingens insatser och åtgärder. Erfarenheterna visar, sägs det vidare, att förmedlingen i sina utredningar inte i tillräcklig grad har tagit hänsyn till den information som redan finns om individens bakgrund samt att man inte alltid godtar att en sökande har tillräckliga kunskaper i svenska trots godkänd sfi-utbildning. Det bör enligt regeringen inte råda något tvivel om legitimiteten i betygssystemet för sfi.

Utskottet kom i våras in på frågan om undervisningen i svenska för invandrare i betänkandet 1996/97:AU9 med anledning av Riksdagens revisorers förslag om arbetsmarknadsutbildningen. Revisorerne hade särskilt påtalat bristerna i denna undervisning som ett kvarstående problem. Arbetsmarknadsutskottet kunde konstatera att revisorernas synpunkter också delades av AMS. Utskottet fann det anmärkningsvärt att inga eller endast obetydliga förbättringar hade uppnåtts och efterlyste snabba åtgärder.

Mot denna bakgrund är det svårt att kategoriskt uttala att arbetsförmedlingen skall kunna utgå från att godkänt betyg i sfi är tillräckligt för att invandraren skall kunna ta del av förmedlingens insatser och åtgärder. Varje anvisning måste bygga på en individuell och välgrundad bedömning av den sökandes förutsättningar, däribland den språkliga förmågan. Ett konstaterande att kunskaperna i ett visst fall är otillräckliga behöver enligt utskottets mening inte rubba legitimiteten i betygssystemet. I sammanhanget finns det skäl att påpeka att förvärvade kunskaper snabbt kan gå förlorade om de inte praktiseras i det dagliga livet. Det är därför angeläget att invandrare så snart som möjligt efter avslutad sfi-utbildning kan komma i arbete eller anvisas en åtgärd där kunskaperna i svenska kan komma till användning.

Förlängt starta-eget-bidrag

Starta-eget-bidraget är avsett att vara ett tillskott till näringsidkarens försörjning under inledningsskedet av verksamheten. Bidrag får endast lämnas till den som bedöms ha goda förutsättningar att bedriva näringsverksamhet och endast om verksamheten bedöms få en tillfredsställande lönsamhet och ge bidragstagaren en varaktig sysselsättning.

Normalt kan bidrag lämnas under högst sex månader. För att öka det kvinnliga företagandet kan arbetslösa kvinnor, särskilt invandrarkvinnor, numera få ett förlängt starta-eget-bidrag i upp till tolv månader.

I propositionen hänvisas till ett förslag i budgetpropositionen om förlängt bidrag även för invandrare. Utskottet skall inom kort behandla detta förslag i sitt arbetsmarknadspolitiska budgetbetänkande 1997/98:AU1. Förslaget i budgetpropositionen tar enligt ordalydelsen sikte på gruppen "invandrare", alltså inte endast "utomeuropeiska invandrare" som anges i proposition 16.

Utskottet kan inte dela den uppfattning som framförts i några av motionerna i socialförsäkringsutskottets ärende att en sådan prioritering skulle stå i strid med grundinställningen att säråtgärder för invandrare skall begränsas till den första tiden i Sverige. Skälet bakom förslaget är i stället att man vill

öka andelen invandrare med starta-eget-bidrag, eftersom de för närvarande är kraftigt underrepresenterade i förhållande till deras andel av de arbetssökande. Att bl.a. andelen kvinnor och invandrare bland dem som anvisas arbetsmarknadspolitiska åtgärder så långt som möjligt bör svara mot deras andel av de arbetslösa är enligt utskottets mening ett överordnat arbetsmarknadspolitiskt intresse. Det skall också betonas att ett beslut om starta-eget-bidrag alltid måste utgå från en prövning av förutsättningarna i det enskilda fallet.

I sammanhanget vill utskottet också framhålla att de utomnordiska medborgarna successivt fått en allt mindre del av åtgärdsplatserna. Som sägs i budgetpropositionen är denna utveckling inte tillfredsställande.

Arbetsmarknadsutskottet kan slutligen konstatera att vägledningen och informationen till de utrikes födda som vill starta eget skall utvecklas. Av budgetpropositionen framgår att AMS skall få i uppdrag att i ökad utsträckning erbjuda invandrare individuell vägledning och utbildning i nyföretagande, vilket kan ske inom ramen för arbetsmarknadsutbildning och arbetslivsutveckling (ALU).

Stockholm den 30 oktober 1997

På arbetsmarknadsutskottets vägnar

Elver Jonsson

I beslutet har deltagit: Elver Jonsson (fp), Sten Östlund (s), Berit Andnor (s), Ingvar Johnsson (s), Kent Olsson (m), Martin Nilsson (s), Elving Andersson (c), Laila Bjurling (s), Patrik Norinder (m), Sonja Fransson (s), Kristina Zakrisson (s), Christel Anderberg (m), Barbro Johansson (mp), Dan Ericsson (kd), Paavo Vallius (s), Anna Åkerhielm (m) och Ingrid Burman (v).

Avvikande meningar

1. Kent Olsson, Patrik Norinder, Christel Anderberg och Anna Åkerhielm (alla m) anför:

Åtskilliga invandrare bär med sig traditioner och kunskaper om eget företagande. Många har också startat egna företag, främst inom service och handel, och också lyckats bra. Många fler skulle både vilja och kunna starta egna företag om bättre förutsättningar förelåg.

Det största hindret för invandrare men också för andra grupper av arbetslösa är de höga skatterna och de stelbenta arbetsrättsreglerna. Arbetsgivarna drar sig för att anställa. Det finns mängder av arbetsuppgifter, inte minst inom hushållssektorn, som nu inte utförs därför att köparens kostnader blir för höga. I stället hänvisas allt för många till ett kravlöst bidragsberoende. Dessvärre blir också svartjobb effekten av skatte- och arbetsrättslagstiftningen.

Det går inte att subventionera fram de hundratusentals arbetstillfällen som behövs. Arbetsmarknaden måste bli mer av en marknad där utbud och efterfrågan möts.

Oberoende av vilken kompetensnivå invandrarna har, tycks den inte räcka till för inträde på den svenska arbetsmarknaden. Även kvalificerade och akademiskt utbildade invandrare har svårigheter att komma in på arbetsmarknaden och hänvisas, om de får jobb, till lägre betalda arbeten. En stor resurs blir outnyttjad i svenskt arbetsliv.

Invandrarernas integration i det svenska samhället och arbetslivet är en av de viktigaste utmaningar som vårt samhälle står inför. Det är ett åtagande av stor dimension. Insikten om mångfaldens betydelse ökar dock i Sverige. Globaliseringen och den allt större konkurrensen mellan länder ställer också krav på att alla resurser i landet tas till vara, inte minst de resurser som finns hos personer med en erfarenhets- och kunskapsbakgrund som inte är förvärvat i Sverige. Flera svenska företag har anammat detta synsätt och planerar nu att öka mångfalden i företaget. Vi välkomnar denna utveckling och ser fram mot att insikten om mångfaldens betydelse får ännu större spridning i samhället.

Nödvändiga förändringar

De höga skatterna i kombination med en föråldrad arbetsrätt ser vi som de största hindren för invandrarernas möjligheter till arbete. Det är därför nödvändigt att reformera arbetsrätten och ge arbetsgivare och arbetstagare friare möjligheter att komma överens om lönenivåer och provanställningsperioder. Utbud och efterfrågan måste kunna få mötas i friare form. Avgörande för invandrarernas möjligheter till arbeten är också en flexibel lönebildning, liksom en ny syn på företagande och företagsamhet m.m.

Diskriminering i arbetslivet måste bekämpas och den nuvarande lagen fortlopande utvärderas.

Vi avvisar förslag om särskilda program för anställning av invandrare. All form av särbehandling, låt vara både positiv och frivillig, motverkar långsiktigt invandrarernas egna intressen. Positiv särbehandling eller kvotering riskerar att öka spänningarna mellan svenskar och invandrare på ett oönskat sätt och kan därmed bidra till att snarare öka än minska problemen för invandrarerna.

2. Ingrid Burman (v) anför:

(Avser avsnittet Invandrarna och arbetsmarknaden, den del som rör arbetsrätten)

Inom Vänsterpartiet anser vi inte att det förbättrar för invandrarna på arbetsmarknaden att försämra arbetsrätten. Vi tror i stället att de försämringar som genomförts medför att arbetsgivare visstidsanställer i stället för att tillsvidareanställa. Det är helt andra saker som behövs för att underlätta för invandrare att etablera sig på arbetsmarknaden. Detta har utvecklats i Vänsterpartiets andra motioner. Vi i Vänsterpartiet kan inte heller dela utskottsmajoritetens uppfattning att en försämring för landets alla löntagare skulle göra det

bättre för invandrarna. De nya reglerna påverkar på inget sätt invandrarnas situation när arbetsgivaren skall välja vem som skall visstidsanställas.

1997/98:AU4y

Gotab, Stockholm 1997