

Regeringens proposition

1985/86: 98

om invandrarpolitiken



Prop.
1985/86: 98

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 13 februari 1986 för de åtgärder och det ändamål som framgår av föredragandenas hemställan.

På regeringens vägnar

Olof Palme

Anita Gradin

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att de riktlinjer för invandrarpolitiken som antogs av riksdagen år 1975 bör ligga fast. Vissa preciseringar görs dock, särskilt i fråga om invandrares möjligheter till kulturell valfrihet. Vidare framhålls vikten av att stävja alla uttryck för intolerans och etnisk diskriminering i vårt samhälle.

En omläggning föreslås av statsbidragen till invandrarnas riksorganisationer. Förslaget innebär att det nuvarande verksamhetsbidraget, delar av det särskilda stöd som kan utgå till tidningar på andra språk än svenska samt vissa projektmedel, förs samman till ett samlat organisationsstöd. Ett sådant stöd ansluter bättre till stödet till folkrörelser i övrigt.

I propositionen lämnas förslag om en ny lag mot etnisk diskriminering samt om inrättande av en särskild ombudsman mot etnisk diskriminering. Ombudsmannen skall ha till uppgift att genom olika åtgärder, bl. a. rådgivning i enskilda ärenden, motverka diskriminering på etnisk grund.

I propositionen lämnas slutligen förslag till vissa ändringar i brottsbalkens regler om olaga diskriminering. Straffmaximum föreslås höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. En ändring i skadeståndslagen med innebörden att ersättning för psykiskt lidande skall kunna utgå, föreslås också.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 1986.

Lag mot etnisk diskriminering

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens ändamål

1 § Denna lag har till ändamål att motverka etnisk diskriminering. Med etnisk diskriminering avses att en person eller en grupp av personer missgynnas i förhållande till andra eller på annat sätt utsätts för orättvis eller kränkande behandling på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse.

Ombudsman mot etnisk diskriminering

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

3 § Ombudsmannen skall genom råd och på annat liknande sätt medverka till att den som utsatts för etnisk diskriminering kan ta till vara sina rättigheter.

Ombudsmannen skall vidare genom överläggningar med myndigheter, företag och organisationer samt genom opinionsbildning, information och på annat liknande sätt ta initiativ till åtgärder mot etnisk diskriminering.

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

Nämnd mot etnisk diskriminering

5 § Regeringen utser en nämnd mot etnisk diskriminering som skall bestå av tre ledamöter. Ordföranden skall vara lagkunnig och ha erfarenhet som domare.

Nämndens uppgifter är att ge ombudsmannen råd i principiellt viktiga frågor om tillämpningen av denna lag och att hos regeringen föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder som är ägnade att motverka etnisk diskriminering. Nämnden skall vidare pröva ärenden enligt 7 §.

Förfarandet hos ombudsmannen och nämnden

6 § En arbetsgivare är på ombudsmannens uppmaning skyldig att komma till sådana överläggningar och lämna sådana uppgifter som berör arbetsgivarens förhållande till arbetssökande och arbetstagare och som behövs för ombudsmannens verksamhet på arbetslivets område. Genom uppgiftsskyldigheten får arbetsgivaren inte betungas onödigt. Föreligger särskilda skäl är arbetsgivaren inte skyldig att lämna ut uppgifter.

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

7 § Om en arbetsgivare inte rättar sig efter ombudsmannens uppmaning enligt 6 § första stycket, får ombudsmannen förelägga vite. Ombudsman-

nens beslut att förelägga vite får överklagas hos nämnden mot etnisk Prop. 1985/86:98
diskriminering. Nämndens beslut får inte överklagas.

Talan om utdömande av vite förs vid tingsrätt av ombudsmannen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1986.

Lag om ändring i sekretesslagen (1980: 100)

Häri genom föreskrivs att 9 kap. 21 § sekretesslagen (1980: 100)¹ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

9 kap.

21 §

Sekretess gäller i ärende hos jämställdhetsombudsmannen eller jämställdhetsnämnden enligt lagstiftningen om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller hos ombudsmannen och nämnden mot etnisk diskriminering i ärende enligt lagen (1986:000) mot etnisk diskriminering för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1986.

¹ Lagen omtryckt 1985: 1059.

Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 16 kap. 9 § brottsbalken skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*16 kap. 9 §¹

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

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

En näringsidkare som i sin verksamhet diskriminerar någon på grund av hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse genom att *inte* gå honom till handa på de villkor som näringsidkaren i sin verksamhet tillämpar i förhållande till andra, *skall dömas* för olaga diskriminering till böter eller fängelse i högst *ett år*.

Vad som sägs i första stycket om en näringsidkare *tillämpas också* på den som är anställd i näringsverksamhet eller annars handlar på en näringsidkares vägnar samt på den som är anställd i allmän tjänst eller *innehar allmänt uppdrag*.

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1986.

¹ Senaste lydelse 1970: 225.

Lag om ändring i skadeståndslagen (1972: 207)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 3 § skadeståndslagen (1972: 207)¹ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

1 kap. 3 §

Bestämmelserna i denna lag om skyldighet att ersätta personskada tillämpas också i fråga om lidande som någon tillfogar annan genom brott mot den personliga friheten, genom annat ofredande som innefattar brott, genom brytande av post- eller telehemlighet, intrång i förvar *eller* olovlig avlyssning eller genom ärekränkning eller dylik brottslig gärning.

Bestämmelserna i denna lag om skyldighet att ersätta personskada tillämpas också i fråga om lidande som någon tillfogar annan genom brott mot den personliga friheten, genom annat ofredande som innefattar brott, genom brytande av post- eller telehemlighet, intrång i förvar, olovlig avlyssning *eller olaga diskriminering* eller genom ärekränkning eller dylik brottslig gärning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1986.

¹ Lagen omtryckt 1975: 404.

Närvarande: statsministern Palme, ordförande och statsråden I. Carlsson, Feldt, Sigurdsen, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Wickbom, Johansson, Hultström, Lindqvist

Föredragande: statsråden Gradin, Göransson och Wickbom

Proposition om invandrapolitiken

Statsråden anmäler sina förslag. Anförandena och förslagen redovisas i underprotokollen för resp. departement.

Statsrådet Gradin hemställer att regeringen i en proposition förelägger riksdagen vad hon, statsråden Wickbom och Göransson har anfört för de åtgärder och ändamål de har hemställt om.

Regeringen ansluter sig till föredragandenas överväganden och beslutar att genom propositionen förelägga riksdagen vad de har anfört för de åtgärder och ändamål de har hemställt om.

Regeringen beslutar att de anföranden och förslag som redovisas i underprotokollen skall bifogas propositionen.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 februari 1986.

Föredragande: statsrådet Gradin

Anmälan till proposition om invandrapolitiken

1 Inledning

Under åren 1978 – 1984 har ett omfattande utredningsarbete ägt rum avseende invandrapolitiken.

Invandrapolitiska kommittén

Med stöd av regeringens bemyndigande den 5 juni 1980 tillkallade dåvarande statsrådet Karin Andersson en kommitté (A 1980:04) för att göra en översyn av frågor rörande invandringen och invandrarnas situation i Sverige. Kommittén antog namnet invandrapolitiska kommittén (IPOK). Enligt direktiven (Dir. 1980:48) hade kommittén två huvuduppgifter. Den första avsåg en översyn av 1968 års riktlinjer för den reglerade invandringen. Den andra innebar att överväga den fortsatta inriktningen av åtgärder för invandrare och minoriteter i Sverige i anslutning till 1975 års riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken. Genom tilläggsdirektiv till kommittén (Dir. 1983:39) preciserade den nuvarande regeringen inriktningen av kommitténs arbete med uppdraget att utvärdera invandrar- och minoritetspolitiken. Bl. a. begränsades genom direktiven kommitténs uppdrag till att gälla sådana frågor som inte utretts i annan ordning.

Kommittén presenterade i betänkandet (SOU 1982:49) Invandringspolitiken – Bakgrund en omfattande beskrivning av den förda invandringspolitiken. Denna beskrivning låg till grund för IPOK:s förslag i betänkandet (SOU 1983:29) Invandringspolitiken – Förslag. På grundval av kommitténs överväganden lades en proposition (1983/84:144) fram våren 1984 i vilken regeringen redovisade sin principiella syn på invandrings- och flyktingpolitiken samt föreslog vissa ändringar i utlänningslagstiftningen. Riksdagen godkände de föreslagna riktlinjerna (SfU 30, rskr 410). I anslutning härtill fattade riksdagen även beslut om ett nytt system för mottagande av asylsökande och flyktingar i Sverige (prop. 1983/84:124, SfU 27, rskr 295).

Invandrapolitiska kommittén avlämnade i juni 1984 sitt slutbetänkande (SOU 1984:58) Invandrar- och minoritetspolitiken. Ledamöter när slutbetänkandet avlämnades var riksdagsledamoten Lahja Exner, ordförande, kommunalrådet Conny Andersson, riksdagsledamoten Rune Backlund, riksdagsledamoten Alexander Chrisopoulos, riksdagsledamoten Hans Göran Franck, riksdagsledamoten Sten Svensson och domkyrkoadjunkten Lennart Widing. Kommittén har i betänkandet utförligt belyst invandrar-

nas situation inom olika samhällssektorer samt lagt fram vissa förslag. En sammanfattning av betänkandet bör fogas till propositionen som *bilaga 1*.

Betänkandet har remissbehandlats. En sammanfattning av remissyttrandena bör fogas till propositionen som *bilaga 2*.

Diskrimineringsutredningen

Med stöd av regeringens bemyndigande den 3 augusti 1978 tillkallade dåvarande chefen för arbetsmarknadsdepartementet, statsrådet Rolf Wirtén, en särskild utredare (A 1978: 06), f. d. generaldirektören Kjell Öberg, med uppgift att göra en utredning om fördomar och diskriminering i fråga om invandrare m. fl. (Dir. 1978: 78). Utredningen antog namnet diskrimineringsutredningen (DU).

Diskrimineringsutredningen har avlämnat flera betänkanden och rapporter. Förslag som har lagts fram av utredningen i två av dess betänkanden har redan behandlats av riksdagen. I betänkandet (SOU 1981: 38) Om hets mot folkgrupp föreslog utredningen vissa ändringar i brottsbalken och tryckfrihetsförordningen i syfte att ge invandrare ett bättre skydd mot hot eller missaktning på etnisk grund. På grundval av regeringens proposition (1981/82: 58) har riksdagen beslutat om ändring i brottsbalken (JuU 41, rskr 222) och i tryckfrihetsförordningen (KU 24, rskr 221. KU 1982/83: 1, rskr 1). I betänkandet (Ds A 1984: 6) Om utlänningars rättsliga ställning föreslog utredningen en utmönstring av vissa lagregler som utan tillräcklig motivering negativt särbehandlar utländska medborgare. I en proposition (1985/86: 7) har regeringen föreslagit att kravet på svenskt medborgarskap i vissa sammanhang, bl. a. för vissa befattningar och offentliga uppdrag, skall slopas. Riksdagen har nyligen antagit förslagen (LU 1985/86: 12, rskr 33).

I betänkandet (SOU 1983: 18) Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet har utredningen föreslagit ett förbud för arbetsgivare att diskriminera på etnisk grund. Utredningens sammanfattning av betänkandet och lagförslag bör fogas till propositionen som *bilaga 3 och 4*. Betänkandet har remissbehandlats. En sammanfattning av remissyttrandena bör fogas till propositionen som *bilaga 5*. Jag har under våren 1985 haft tre överläggningar med företrädare för arbetsmarknadens parter, invandrarorganisationer och berörda myndigheter för att få ytterligare underlag för en bedömning av utredningens förslag. Inom arbetsmarknadsdepartementet har därefter upprättats en promemoria (Ds A 1985: 6) En ombudsman mot etnisk diskriminering. Promemorian bör fogas till propositionen som *bilaga 6*. Promemorian har remissbehandlats. En sammanfattning av remissvaren bör fogas till propositionen som *bilaga 7*.

Diskrimineringsutredningen avlämnade i juni 1984 betänkandet Ds A 1984: 7) Om olaga diskriminering samt slutbetänkandet (SOU 1984: 55) I rätt riktning. Sammanfattningar av dessa betänkanden bör fogas till som *bilaga 8 och 10*. Betänkandena har remissbehandlats. Sammanfattningar av remissyttrandena bör fogas till propositionen som *bilaga 11 och 12*.

Regeringen beslutade den 23 januari 1986 att inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag mot etnisk diskriminering. Förslaget hade upprättats i

arbetsmarknadsdepartementet på grundval av promemorian En ombudsman mot etnisk diskriminering och remissyttrandena. De lagförslag som remitterades till lagrådet bör fogas till propositionen som *bilaga 13*.

Lagrådet har i sitt yttrande, som bör fogas till propositionen som *bilaga 14*, i allt väsentligt godtagit förslagen men ansett vissa redaktionella ändringar erforderliga.

Jag avser nu att ta upp frågan om den fortsatta inriktningen av invandrarpolitiken med utgångspunkt från invandrarpolitiska kommitténs och diskrimineringsutredningens betänkanden. Statsrådet Göransson kommer senare att redovisa vissa förslag avseende stöd till tidningar på andra språk än svenska m. m., och statsrådet Wickbom kommer därefter att redovisa sina överväganden och förslag med anledning av diskrimineringsutredningens betänkande Om olaga diskriminering. Innan jag redogör för mina överväganden och förslag vill jag emellertid erinra om att regeringen redan i olika sammanhang har fattat beslut i frågor som berörs i IPOK:s och diskrimineringsutredningens slutbetänkanden. Det bör vidare erinras om att flera av de frågor som tas upp i dessa betänkanden bereds med sikte på senare ställningstaganden från regeringens sida. Jag vill mot denna bakgrund lämna följande redovisning.

Åtgärder som vidtagits under senare år

Riksdagen beslutade hösten 1984 om en ny ordning för svenskundervisning för vuxna invandrare (prop. 1983/84: 199, UbU 1984/85: 6, rskr 77). En särskild proposition (1985/86: 67) förelades riksdagen under hösten 1985 med förslag till ny lagstiftning för svenskundervisningen och med förslag till nytt statsbidragssystem. Den nya ordningen, som skall gälla från den 1 juli 1986, innebär ett statligt ramansvar för svenskundervisningen för invandrare men ett kommunalt ansvar för genomförandet. Varje nyanländ invandrare kommer i det nya systemet att få i genomsnitt 500 timmars grundläggande svenskundervisning och 200 timmars påbyggnadsundervisning.

Frågan om invandrarbarnens undervisning har behandlats av regeringen i 1985 års budgetproposition (1984/85: 100, bil. 10, s. 92–114), på grundval av ett betänkande (SOU 1983: 57) Olika ursprung – Gemenskap i Sverige av den särskilda utredaren (U 1981: 04), generaldirektör Birgitta Ulvhammar, med uppdrag att göra en översyn av invandrarfrågor inom skolväsendets och vuxenutbildningens område (språk- och kulturarvsutredningen). Regeringens förslag, som riksdagen anslutit sig till, innebär bl. a. en precisering av rätten till hemspråksundervisning samt särskilda åtgärder för finskspråkiga elever. I regeringens proposition (1984/85: 122) om reformerad grundutbildning för lärare har förslag lagts fram om utbildning för bl. a. lärare i svenska som andraspråk och utbildning för lärare i grundutbildning för vuxna. Riksdagen har antagit dessa förslag (UbU 31, rskr 366).

Frågan om hemspråksträning i förskolan för invandrarbarn har likaså behandlats av regeringen i 1985 års budgetproposition (1984/85: 100, bil. 7, s. 113 och 119) på grundval av betänkandet (SOU 1982: 43) Språk- och kulturstöd för invandrar- och minoritetsbarn i förskoleåldern samt språk-

och kulturarvsutredningens betänkande. Därvid preciserades målen för hemspråksträningen samt förutsättningarna för att erhålla hemspråksträning. Riksdagen har anslutit sig till dessa förslag (SoU 17, rskr 236).

Regeringen har vidare (prop. 1984/85: 141) lagt fram förslag i fråga om stödet till utgivning av litteratur på invandrar- och minoritetsspråk och stödet till folkbibliotekens inköp av litteratur på invandrar- och minoritetsspråk. Riksdagen beslutade våren 1985 i enlighet med förslagen (KrU 21, rskr 392).

Enligt riksdagens beslut med anledning av regeringens proposition (1984/85: 132) om tolk- och översättarutbildning m. m. inrättas ett tolk- och översättarinstitut vid universitetet i Stockholm den 1 juli 1986 (UbU 23, rskr 312). Institutet skall svara för att högskolans tolk- och översättarutbildning genomförs mera samlat än hittills. Den nuvarande kontakttolkutbildningen kommer även i fortsättningen att bedrivas av studieförbund och folkhögskolor, men institutet får ansvar för pedagogiskt utvecklingsarbete m. m.

Jag vill vidare upplysa om att förberedelser för en ny avtalsperiod för Sveriges Radio-koncernen pågår. IPOK:s och diskrimineringsutredningens förslag om radio- och TV-frågor behandlas i detta sammanhang. Genom en proposition (1985/86: 54) som nyligen har behandlats av riksdagen (KrU 12, rskr 86) har tekniska och radiorättsliga förutsättningar skapats för försök med vidaresändningar av finländsk TV över Storstockholmsområdet.

Jag vill också erinra om att jag med stöd av regeringens bemyndigande i november 1984 har tillkallat en särskild utredare (A 1984: 02) med uppdrag att göra en översyn av Stiftelsen Invandrartidningens uppgifter inom ramen för samhällsinformationen till invandrare. Utredaren avser att lämna sina förslag under våren 1986.

Mot bakgrund av förslag från invandrapolitiska kommittén har regeringen i maj 1985 uppdragit åt statens invandrarverk (SIV) att utreda förhållandena i bostadsområden med många invandrare. Utredningen skall redovisas i april 1986. Jag vill vidare upplysa att medel från arbetsmarknadsdepartementet har ställts till förfogande för försöksverksamhet i ett antal kommuner, med anledning av kommitténs förslag i syfte att förbättra invandrarnas arbetsmarknadssituation.

Regeringen har i november 1985 tillsatt en arbetsgrupp inom civildepartementet med uppgift att se över reglerna om statligt stöd till invandrarnas trossamfund, bl. a. mot bakgrund av invandrapolitiska kommitténs förslag. Arbetsgruppen skall redovisa resultatet av sitt arbete senast den 1 oktober 1986. Arbetsgruppen skall beakta sambanden mellan invandrarnas trossamfund och invandrarorganisationerna. För att underlätta för invandrarsamfundet att nå kontakt med sina medlemmar skall arbetsgruppen bl. a. överväga olika former av stöd till samfundens centrala organisation.

Regeringen har i 1986 års budgetproposition föreslagit vissa förändringar vad gäller reglerna för stöd till ungdomsorganisationer i syfte att förbättra möjligheterna för bl. a. invandrarnas organisationer att få stöd för central och lokal ungdomsverksamhet. Regeringen har vidare i årets budgetpropo-

sition föreslagit en betydande ökning av stödet till särskilda projekt inom invandraridrotten. Prop. 1985/86:98

Jag vill slutligen erinra om att regeringen våren 1985 har tillsatt en kommitté (A 1985:01) med uppdrag att utreda frågan om dubbla medborgarskap, bl. a. med hänsyn till möjligheterna att därigenom öka invandrar-
nas inflytande i den demokratiska processen.

De frågor som behandlas i det följande är av olika karaktär. En del kräver riksdagens ställningstagande och jag presenterar där förslag till beslut. Andra frågor kräver inte beslut från riksdagens sida och mina bedömningar är i dessa fall en information till riksdagen.

I samband med att jag i kapitel 5 behandlar mina lagförslag om en ombudsman mot etnisk diskriminering m.m., kommer jag att gå in på lagrådets yttrande. Som kommer att framgå ansluter jag mig till vad lagrådet anfört och förordar alltså vissa ändringar i förslaget till lag mot etnisk diskriminering. I övrigt skiljer sig propositionens lagförslag från de remitterade endast genom att vissa språkliga och redaktionella ändringar har gjorts.

2 Allmänna utgångspunkter

2.1 Statistisk översikt

Efterkrigstidens invandring till Sverige har inneburit ett väsentligt tillskott till den svenska befolkningen. Antalet här bosatta i utlandet födda personer har ökat kraftigt och uppgår nu till 650 000 personer. Av följande tablå framgår de länder från vilka flest invandrare var bosatta i Sverige i början av år 1985:

Födelseland	Antal	%	Därav svenska medborgare
Finland	230 000	35,7	122 100
Norge	42 400	6,6	23 600
Danmark	41 400	6,4	23 000
Jugoslavien	38 000	5,9	10 200
Tyskland	37 600	5,8	28 300
Polen	27 400	4,2	13 200
Turkiet	18 400	2,8	3 100
Estland	14 000	2,2	13 700
Grekland	13 900	2,2	6 200
Ungern	13 500	2,1	11 300
Chile	12 300	1,9	3 500
USA	11 900	1,8	7 400
Storbritannien	9 400	1,4	2 500
Tjeckoslovakien	7 800	1,2	6 400
Österrike	6 800	1,0	4 700
Övriga länder	119 800	18,6	61 500
Samtliga	645 600	100	340 800

Invandringen har inneburit ett betydande befolkningstillskott även indirekt, dvs. genom de barn som har fötts här till invandrare. Hela antalet personer med invandrarbakgrund, dvs. att de själva eller deras föräldrar

eller far- eller morföräldrar har kommit till Sverige under efterkrigstiden uppgår till drygt en miljon människor.

En mycket stor del av invandrarna är numera väl integrerade i det svenska samhället inte bara genom att ha bott här under en lång tid utan även genom att de lever i hushåll tillsammans med infödda svenskar. Av de utrikes födda personer som var samboende vid folkräkningstillfället 1980 hade 40 procent av männen och 47 procent av kvinnorna en i Sverige född partner. Det vanligaste motivet för invandring av utomnordbor till Sverige har de senaste åren varit s. k. anknätningsinvandring. Detta innebär vanligen giftermål (eller samboende) med en i Sverige bosatt person, dvs. ofta en infödd svensk eller en tidigare invandrare som bott i Sverige en längre tid. Även en stor del av de nyinvandrade har således en naturlig anknytning till det svenska samhället genom sin familj.

Detta blir särskilt tydligt vad gäller den s. k. "andra generationen". Vid årskiftet 1984/85 fanns i Sverige 276 400 barn med minst en i utlandet född förälder. Ungefär hälften av alla "invandrarbarn" i Sverige har en svensk förälder. I dessa siffror ingår inte de utländska adoptivbarnen som ju vanligen bor i familjer med svensk etnisk bakgrund. Hela antalet från utlandet adopterade barn är drygt 25 000.

Genom invandringen har befolkningen i Sverige fått ett stort tillskott av personer med nära släktskapsförbindelser med andra länder och med kunskap om eller en bakgrund i andra kulturer än den traditionellt svenska. I vad mån en sådan annorlunda bakgrund påverkar de enskilda individerna i deras dagliga liv i Sverige, deras planer på återflyttning eller permanent bosättning här, eller hur de själva upplever sig, är någonting som varje individ själv måste avgöra. En slutsats man kan dra av den beskrivning av den invandrade befolkningen som har getts här är dock att det varken är riktigt eller meningsfullt att generellt tala om "invandrarna" som en från "svenskarna" klart avskild del av befolkningen.

2.2 Utvecklingen av invandrapolitiken

En grundläggande utgångspunkt i svensk invandrapolitik är att de utländska medborgare som har fått rätt att bosätta sig i Sverige skall omfattas av i princip *samma rättigheter och skyldigheter* som befolkningen i övrigt. Denna allmänna utgångspunkt var vägledande för 1968 års riktlinjer för regleringen av invandringen till Sverige (prop. 1968: 142, InU 196, rskr 405) och den bekräftades och utvecklades genom 1975 års beslut om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken (prop. 1975: 26, InU 6, rskr 160). Dessa riktlinjer formulerades med utgångspunkt från målen jämlikhet, valfrihet och samverkan. Riktlinjerna innebar att politiken på detta område bör präglas av en strävan att skapa social jämlikhet mellan invandrare och svenskar, och att invandrare och etniska minoriteter bör ha möjlighet att, inom ramen för den intressegemenskap som omfattar hela det svenska samhället, ge uttryck för en egen språklig och kulturell identitet. Samtidigt borde politiken inriktas på att skapa samverkan mellan svenskar och invandrare för att öka solidariteten mellan dem, och på att vidga möjligheterna för invandrarna att aktivt delta i det politiska livet i Sverige.

Dessa riktlinjer var ett genombrott för ett nytt synsätt vad gäller invandrarernas roll i samhället. Även på det internationella planet kom den svenska politiken på detta område att ägnas uppmärksamhet. I anslutning till 1975 års principbeslut genomfördes *en rad reformer*, bl. a. nya former för statligt stöd till invandrarorganisationer och till tidningar och litteratur på minoritetsspråk. Vidare infördes år 1976 den s. k. hemspråksreformen, varigenom kommunerna fick en skyldighet att undervisa invandrabarn i deras språk. Senare antogs även riktlinjer för hemspråksträning i förskolan och för utbildning av hemspråkslärare. År 1976 genomfördes även den s. k. rösträttsreformen, genom vilken alla utländska medborgare som bott i Sverige i mer än tre år fick rösträtt och blev valbara i kommunala val. Sammanfattningsvis präglades tiden efter 1975 års principbeslut av ett omfattande reformarbete på invandrapolitikens område.

Sedan 1975 års riktlinjer slogs fast har flera faktorer som är av betydelse för utformningen av invandrapolitiken tillkommit.

Under den senare delen av 1970-talet *ändrade invandringen karaktär*. Förändringen hade samband med försämringen av världsekonomin. Inflyttningen av utländska arbetare till Västeuropas industriländer minskade och ersattes av en invandring av anhöriga till dem som tidigare hade kommit. I början av 1980-talet började antalet asylsökande från utomeuropeiska länder att öka. För Sveriges del sjönk den årliga invandringen av utländska medborgare från i genomsnitt ca 40 000 personer under första hälften av 1970-talet, till ca 35 000 under andra hälften och ca 25 000 i genomsnitt under senare år. Invandringen från Finland har minskat väsentligt. Den utomnordiska invandringen har ökat, och utgörs i huvudsak av anhöriga till dem som bor i Sverige och av flyktingar från främst utomeuropeiska länder. Invandringen består således numera till stor del av människor som kommer från avlägsna länder med andra kulturer och religioner.

Dessa förändringar i invandringens sammansättning har inträffat samtidigt som den svenska *arbetsmarknaden har omstrukturerats*. Arbeten som tidigare var tillgängliga för nykomna invandrare, t. ex. inom tillverkningsindustrin, har i stor utsträckning rationaliserats bort eller har ersatts av ny processteknik som kräver särskild utbildning. Även minskningen av utbyggnadstakten av den offentliga sektorn, i vilken många invandrare arbetar, har haft effekter för invandrarernas sysselsättning. Den registrerade arbetslösheten hos utländska medborgare har under en lång följd av år varit högre än för arbetskraften i övrigt, och invandrarernas andel av arbetsmarknadsutbildningen och andra sysselsättningspolitiska åtgärder har varit betydligt större än deras andel av arbetskraften. Många invandrare som har varit verksamma i det svenska näringslivet sedan 1960-talet har inte klarat omställningen på arbetsmarknaden. De nödvändiga förändringarna i svenskt näringsliv har således haft negativa effekter både för invandrare som verkat länge på den svenska arbetsmarknaden och för de nykomna.

Samtidigt som dessa förändringar har inträffat har ett *generationsskifte* ägt rum. De människor som invandrat till Sverige under efterkrigstiden har fått barn och barnbarn som är födda här. Ungefär hälften av invandrarbarn i Sverige födda barn har en i Sverige född förälder, och är därmed delaktiga i en svensk gemenskap, samtidigt som de genom den andra föräldern kan ha

en anknytning också till ett annat land. Invandrarnas barn måste självfallet få samma möjligheter till utbildning och arbete som andra ungdomar och också åtnjuta respekt för sitt ursprung, utan att diskrimineras.

Det förhållandet att så många människor i Sverige har sitt ursprung i eller en anknytning till andra länder och kulturer utgör en utomordentlig styrka för oss. Därigenom har vi tillförts *nya kulturella impulser* och våra internationella kontakter och utvecklingsmöjligheter har vidgats. De riktlinjer för invandrapolitiken som antogs år 1975 innebär en bekräftelse av att Sverige är på väg att bli ett mångkulturellt samhälle, och att detta är att se som en positiv utveckling. Under de senaste tio åren har samhället blivit än mer etniskt mångskiftande och nya kulturmönster har etablerats. Men utvecklingen har samtidigt inneburit att behovet av en för alla grupper gemensam referensram och av ett gemensamt språk har ökat, och detta är självfallet det svenska språket.

Jag vill slutligen peka på ytterligare några faktorer som har varit kännetecknande för utvecklingen sedan år 1975. En faktor är *tendenserna till diskriminering* av invandrare, t. ex. på arbetsmarknaden. Dessutom har vissa organiserade yttringar av främlingsfientlighet gjort sig gällande i Sverige under senare år. Dessa yttringar är visserligen begränsade, men de utgör ett nytt och mycket oroväckande inslag i det svenska samhällslivet. Samtidigt visar ingående undersökningar, utförda av diskrimineringsutredningen, att det sedan början av 1970-talet har skett en markant förskjutning av den allmänna opinionen i riktning mot större tolerans och större generositet mot invandrare i Sverige. Denna glädjande utveckling förklaras med att allt fler människor i det svenska samhället kommer i kontakt med invandrare och invandrarfrågor och därmed får sådan kunskap och förståelse som leder till att fördomar minskar och toleransen ökar. Denna utveckling bör ges allt stöd.

En annan faktor av betydelse är att även om många av de invandrare som kom under 1960- och början av 1970-talet avsåg att återvända efter några år, så har en mycket stor del av dem bestämt sig för att stanna här. Ungefär 400 000 invandrare har blivit svenska medborgare och har därmed fulla *politiska rättigheter*. Men ett stort antal invandrare har bott här mycket lång tid utan att söka svenskt medborgarskap. De har genom 1976 års rösträttsreform blivit delaktiga i den demokratiska beslutsprocessen på kommunal nivå, men trots att de varit bosatta här länge och är inriktade på ett fortsatt liv i Sverige saknar de rösträtt till riksdagen. Den nuvarande regeringen har eftersträvat en lösning på detta problem, men det förslag som lades fram av rösträttskommittén (Ju 1983:02) i betänkandet (SOU 1984:11) Rösträtt och medborgarskap bedömdes inte komma att få tillräckligt brett parlamentariskt stöd i riksdagen. Eftersom möjligheten att erhålla svenskt medborgarskap är betydelsefull för invandrarnas integration i det svenska samhället har regeringen, som jag nyss nämnt, tillsatt en kommitté med uppgift att utreda frågan huruvida fler invandrare skulle bli svenska medborgare om Sverige i större utsträckning än för närvarande tillät att det ursprungliga medborgarskapet bibehålls när man får svenskt medborgarskap.

En faktor som jag slutligen vill uppmärksamma är den *förändring som*

skett i hela Europa genom migrationen. Tiotals miljoner människor har som en följd av migrationen band till andra europeiska länder. För Sveriges del har detta inneburit att kontakterna med t. ex. Finland, Jugoslavien och Grekland har utvecklats. Många invandrare som sedan länge är fast bosatta i Sverige bibehåller i stor utsträckning nära och regelbundna kontakter med ursprungslandet. Detta underlättas även genom utvecklingen på kommunikationsområdet och genom olika samarbetsavtal vad gäller beskattning, socialförsäkring etc. För utvecklingen av den svenska invandrarpolitiken är även denna faktor av stor betydelse.

De förändringar som har inträffat sedan år 1975 vad gäller invandrarernas situation i samhället ställer krav på nya åtgärder. En rad reformer har mot denna bakgrund genomförts sedan regeringen tillträdde hösten 1982. Jag vill här hänvisa till vad jag tidigare har anfört bl. a. vad gäller regeringens förslag om reformer beträffande hemspråksundervisningen för invandrarbarn och svenskundervisningen för vuxna invandrare. Jag vill även hänvisa till de initiativ som har tagits i syfte att finna en lösning på frågan om hur invandrarernas medinflytande skall kunna öka. Jag vill vidare hänvisa till de åtgärder som har vidtagits inom ramen för arbetsmarknadspolitiken i syfte att förbättra invandrarernas arbetsmarknadssituation samt till åtgärder inom andra områden.

En avgörande fråga är emellertid om de förändringar som har präglat utvecklingen sedan mitten av 1970-talet föranleder en annan inriktning av invandrarpolitiken. I såväl 1980 års direktiv till invandrarpolitiska kommittén som i 1983 års tilläggsdirektiv framhölls att kommittén skulle utgå från att 1975 års riktlinjer bör ligga fast, men att vissa preciseringar är nödvändiga, framför allt vad gäller valfrihetsmålet. Såväl invandrarpolitiska kommittén som diskrimineringsutredningen har i sina slutbetänkanden utförligt behandlat frågan om den principiella inriktningen av invandrarpolitiken. Jag anser att de överväganden som görs där utgör ett mycket bra underlag för regeringens ställningstagande. Jag återkommer inom kort med mitt förslag i denna fråga. Dessförinnan vill jag emellertid göra följande allmänna kommentarer.

De överväganden som redovisas i båda betänkandena innebär att 1975 års riktlinjer i allt väsentligt bör ligga fast. Den utveckling som har ägt rum sedan år 1975 ger enligt de båda utredningarna ingen grund för en annan bedömning. Invandrarpolitiska kommittén har i några sammanfattande formuleringar understrukit att de som får rätt att invandera till Sverige måste kunna bli ekonomiskt och socialt integrerade utan att något krav ställs på kulturell assimilerings i den bemärkelsen att den egna etniska identiteten skulle uppges. Diskrimineringsutredningen har i första hand ägnat sig åt att bedöma utvecklingen med hänsyn till de etniska relationerna i Sverige. Utredningens analys visar att dessa relationer klart har förbättrats, trots förändringar av negativ karaktär i samhällsekonomin och på arbetsmarknaden. Jämlikhet och samverkan mellan olika grupper förbättrar förutsättningarna för goda etniska relationer, understryker utredningen.

För egen del anser jag att de utredningar som nu har gjorts bekräftar att den invandrarpolitik som den socialdemokratiska regeringen införde år

1975, och som fick ett brett parlamentariskt stöd, bör ligga fast. Det måste vara en grundläggande utgångspunkt i svensk invandrarpolitik att de som får bosätta sig här omfattas av samma rättigheter och skyldigheter, och erbjuds samma möjligheter, som övriga medborgare. Detta innebär att den grundläggande lagstiftning och de normer som gäller för vårt land och vårt samhällssystem, för värnet av demokratin och för mänsklig samlevnad, måste genomsyra den svenska invandrarpolitiken. Jämlikhet mellan alla människor oavsett deras ursprung, kvinnors och mäns lika rättigheter, tolerans mellan olika befolkningsgrupper och respekt för den personliga integriteten hör till de värderingar som svensk invandrarpolitik måste utgå från.

Den invandrarpolitik som antogs år 1975 återspeglas även i den nya regeringsformen, där det sägs att "etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas" (1 kap. 2 § RF). Invandrarpolitiska kommittén har grundligt analyserat minoritetsbegreppet och konstaterat att internationellt sett anses beteckningen minoritet endast kunna användas för grupper som sedan mycket länge eller alltid har varit bosatta i landet i fråga, t. ex. för Sveriges del samerna och tornedalsfinnarna. I förarbetena till de internationella konventioner där minoritetsbegreppet förekommer har man således preciserat detta till att avse ursprungliga (s. k. autoktona) minoriteter, och inte relativt nyligen från andra länder invandrade grupper. Minoritetsbegreppet i den nu nämnda betydelsen kan alltså inte sägas vara tillämpligt på invandrarsituationen i Sverige. Utgångspunkten för de invandrarpolitiska åtgärderna bör i första hand vara de enskilda människornas förutsättningar och behov. Vad gäller föreningsverksamhet och religionsutövning är det emellertid naturligt att samhället ger bidrag till kollektiva verksamheter bland invandrare. Jag återkommer till detta i det följande när jag redovisar motiven till stödet för invandrarorganisationernas verksamhet.

Såväl invandrarpolitiska kommittén som diskrimineringsutredningen har lagt fram omfattande program med förslag till ytterligare åtgärder. Jag återkommer inom kort till mina bedömningar av dessa förslag. Jag vill emellertid redan nu understryka att genomförandet av invandrarpolitiken är något som berör alla människor. Utvecklingen av Sverige i riktning mot ett mångkulturellt samhälle kommer oundvikligen att innefatta svårigheter och även risker för konflikter. Diskrimineringsutredningen har genom sina ingående undersökningar visat hur attityder till människor av annat ursprung uppkommer i ett växelspel mellan enskilda människor och mellan samhällets institutioner och de enskilda människorna. Utredningen har även visat på en rad metoder att främja en harmonisk utveckling av de etniska relationerna i Sverige. För egen del kan jag i allt väsentligt ansluta mig till såväl utredningens allmänna bedömningar som till dess förslag om opinionsbildande insatser inom olika områden i samhället. Det är, som utredningen har understrukit, utomordentligt angeläget att samhället uttalar sitt skarpa fördömande av alla tendenser till fördomar och diskriminering på etnisk grund. Ytterst handlar detta om att slå vakt om de grundläggande värderingar som vi bygger vårt samhällssystem på. I detta arbete har alla medborgare en given uppgift.

Mitt förslag: De invandrapolitiska målen, som sedan år 1975 sammanfattas med begreppen jämlikhet, valfrihet och samverkan, bör ligga fast. Dessa begrepp bör ges en sådan tolkning att de åsyftar lika rättigheter och möjligheter för invandrare i förhållande till den övriga befolkningen, respekt för den enskildes identitet och integritet, möjligheter att utveckla det egna kulturarvet inom ramen för de grundläggande normer som i vårt samhälle gäller för mänsklig samlevnad samt ömsesidig tolerans, solidaritet och gemenskap mellan människor av olika ursprung. Goda etniska relationer bör prägla vårt samhälle och samhället bör markera sitt avståndstagande från alla uttryck för etnisk intolerans.

Utredningarna: IPOK:s och diskrimineringsutredningens bedömningar överensstämmer i huvudsak med mina. Såväl IPOK som diskrimineringsutredningen förordar att begreppet valfrihet preciseras på ett klarare sätt. Diskrimineringsutredningen föreslår att det ersätts av begreppet respekt.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser har kommenterat utredningarnas överväganden om invandrapolitiken och ställer sig bakom dessa. Många remissinstanser stöder IPOK:s definition av begreppet valfrihet som kulturell valfrihet. Några remissinstanser, bl. a. Sveriges Frikyrkoråd och Svenska ekumeniska nämnden, pekar på risken för kollisioner mellan svensk grundsyn och utländska värderingar, t. ex. i trosfrågor, om valfriheten blir för begränsad.

En bred samstämmighet råder bland remissinstanserna om behovet av särskilda åtgärder inom olika områden för att invandrare skall beredas med svenskar likvärdiga möjligheter.

Skälen för mitt förslag: De riktlinjer för invandrapolitiken som riksdagen antog år 1975 formulerades med utgångspunkt från begreppen jämlikhet, valfrihet och samverkan. Riktlinjerna gav uttryck för en förändrad syn på invandrarernas möjligheter att bevara och vidareutveckla sitt språkliga och kulturella arv i Sverige.

Både IPOK och diskrimineringsutredningen har anfört att riksdagens beslut år 1975 kännetecknas av bristande precision. Jag kommer nu att redovisa min syn på målformuleringarna.

IPOK framhåller att *jämlikhet* som mål bör innebära ett fortsatt arbete för att invandrarna skall få samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter som befolkningen i övrigt. IPOK understryker att det grundläggande vad gäller jämlikhetsmålet är att ge alla invandrare möjlighet att lära sig svenska och att få sådana kunskaper att de kan orientera sig i samhället samt utnyttja de möjligheter till utbildning och vidareutbildning som finns. Rätten till arbete och till goda villkor på arbetsmarknaden bör tillmätas en ökad betydelse i detta sammanhang, framhåller IPOK. Ekonomisk och social trygghet är även en nödvändig grund för att invandrare, som jämbördiga med befolkningen i övrigt, skall kunna vidmakthålla en egen kulturell

identitet och leva i harmoni med sin omgivning. Diskrimineringsutredningen pekar på den svenska tradition som tenderar att söka likformiga lösningar, dvs. lösningar som syftar till att behandla olika individer på lika sätt. Om invandrarna skall få likvärdiga möjligheter erfordras ett annat och mer flexibelt förhållningssätt, anför utredningen.

Tolkningen av jämlikhetsmålet har enligt min mening den största betydelse för hur invandrarernas situation skall komma att gestalta sig på längre sikt. Målet inbegriper fortsatta åtgärder för att dels undanröja formella hinder, dels öka invandrares möjligheter att fullt ut få reell tillgång till utbildning och arbete i lika mån som den övriga befolkningen. När det gäller utländska medborgares rättsliga ställning är de i de flesta fall jämställda med svenska medborgare. Den mest framträdande skillnaden gäller fortfarande rätten att delta i och vara valbar i riksdagsval. Riksdagen har (prop. 1985/86: 7, LU 12, rskr 33) beslutat att ta bort kravet på svenskt medborgarskap i flera av de fall där det ditintills varit uppställt. En mera medveten och noggrann prövning av medborgarskapskravet i varje kommande lagstiftningssammanhang bör ske.

Den andra aspekten på jämlikhetsmålet, nämligen åtgärder för att skapa reellt likvärdiga villkor för invandrare, har den största betydelse för såväl nya invandrare som för den andra och tredje generationen. Till sådana stödjande åtgärder hör t. ex. hemspråksträning och hemspråksundervisning för barnen samt grundutbildning och svenskundervisning för de vuxna.

I propositionen (1983/84: 199) om svenskundervisning för vuxna invandrare framhöll jag att invandrapolitikens jämlikhetsmål bör vara en utgångspunkt för denna undervisning och styra dess innehåll. Genom en effektiv svenskundervisning skall nykomna invandrare ges möjlighet att orientera sig i samhället, att utnyttja möjligheterna till utbildning och vidareutbildning samt att få en fast förankring på arbetsmarknaden. Även om andelen personer med hög utbildning är stor bland invandrarna, finns det i denna grupp även personer med extremt låg utbildning. Samhällets insatser måste därför spänna över ett brett område, från att satsa betydande resurser på lågutbildade till att på ett betydligt bättre sätt än hittills ta tillvara de meriter och erfarenheter som invandrare fört med sig till Sverige.

Begreppet jämlikhet bör enligt min mening bibehållas som ett övergripande mål för invandrapolitiken. Detta mål innebär sammanfattningsvis en strävan att dels uppnå lika rättigheter för invandrare i förhållande till den övriga befolkningen, dels åstadkomma likvärdiga möjligheter. Det innebär att invandrarna inom olika berörda samhällsområden skall behandlas likvärdigt med befolkningen i övrigt, och att deras behov skall mötas inom ramen för den generella politik som fastställts, t. ex. för arbetsmarknaden, för bostadsmarknaden och för det sociala området. För att invandrare skall kunna behandlas likvärdigt med andra krävs ofta särskilda åtgärder. Varje myndighet bör ha ett ansvar för att vidta sådana åtgärder när de behövs.

Såväl IPOK som diskrimineringsutredningen anför att begreppet *valfrihet* i många sammanhang har uppfattats som problematiskt. Eftersom det i

förarbetena till 1975 års riktlinjer saknas en diskussion om valfrihetens innehåll, begränsningar och villkor har detta mål kommit att tolkas på olika sätt. IPOK framhåller att valfrihetsmålet hos vissa grupper har lett till krav på långtgående rättigheter som minoriteter i folkrättslig mening trots att traditionella minoritetskriterier inte har varit uppfyllda. Valfrihetsmålet har vidare, konstaterar IPOK, åberopats som stöd för en rad olikartade uppfattningar när det gäller undervisningen av invandrarelever inom skolväsendet. Valfrihetsmålet har dessvärre också kommit att tolkas som ett godtagande av värderingar som starkt avviker från den grundsyn i skilda frågor som kommer till uttryck i svensk lagstiftning eller i andra politiska beslut.

I denna analys av valfrihetsmålet konstaterar IPOK inledningsvis att en invandrare knappast kan behålla sitt livsmönster och sin kultur oförändrade i ett nytt land. Efter hand utvecklas en ny identitet och en ny känsla. Enligt kommitténs uppfattning kommer valfriheten i praktiken att gälla just nya kulturgemenskaper utvecklade här i landet på basis av kulturarvet hemifrån. Kommittén konstaterar sedan att först när grunden för en funktionell tvåspråkighet är lagd, dvs. kunskaper både i svenska och modersmålet, finns förutsättningar för en språklig och kulturell valfrihet. I den allmänna debatten har valfrihetsmålet ofta kommit att uppfattas som gällande hela livsmönstret: normer, värderingar, seder och bruk. Kommittén framhåller att det finns grundläggande värderingar om vilka det råder politisk enighet i Sverige, t. ex. jämställdhet mellan kvinnor och män samt barns rättigheter också utöver vad som är möjligt att reglera i lag. Kommittén understryker att sedvänjor som strider mot svensk lagstiftning inte kan accepteras. Man bör heller inte acceptera sedvänjor eller normer som avviker från vad statsmakterna i andra sammanhang klart tagit ställning för, t. ex. i grundskolans läroplan. Kommittén ifrågasätter mot denna bakgrund om begreppet valfrihet kan behållas som ett övergripande mål.

Diskrimineringsutredningen erinrar för sin del om att statsmakterna redan med 1975 års beslut har uttalat sig mot en politik som syftar till kulturell assimilering. Begreppet valfrihet kan emellertid ge upphov till tolkningsproblem, framhåller utredningen, och föreslår att begreppet valfrihet som mål ersätts av t. ex. respekt.

Enligt min mening bör de som invandrar till Sverige ges goda möjligheter att bli ekonomiskt och socialt integrerade i samhället. Invandrarna bör som fullt integrerade samhällsmedlemmar kunna leva och verka i den svenska kulturgemenskapen och samtidigt kunna utveckla sitt kulturella arv. Men valfriheten får inte tolkas så att den innebär ett bortväljande av det svenska språket och den intressegemenskap som omfattar hela det svenska samhället.

Det finns grundläggande värderingar om vilka det råder enighet i Sverige, t. ex. jämställdhet mellan kvinnor och män samt barns rättigheter. Sådana grundläggande värderingar måste hävdas i alla sammanhang. När kulturkollisioner uppstår till följd av olika uppfattningar i grundläggande frågor som t. ex. synen på familj, barnuppfostran, sexualitet och samlevnad, kvinnans ställning eller frågor av livsåskådningskaraktär kan det emellertid ofta vara lämpligt att gå varsamt fram och söka praktiska lös-

ningar i en generös anda i stället för att hävda principer som motverkar eller förhindrar sådana praktiska lösningar.

Med beaktande av vad jag nu har anfört anser jag att begreppet valfrihet även framdeles bör vara ett av målen för invandrapolitiken. Jag anser emellertid att begreppet bör tolkas så att det innefattar respekt för den enskildes identitet och integritet samt möjligheter att utveckla det egna kulturarvet inom ramen för de grundläggande normer som i det svenska samhället gäller för mänsklig samlevnad.

Vad gäller begreppet *samverkan* har diskrimineringsutredningen anmärkt att detta snarare kännetecknar ett medel än ett mål, men att det ändå bör kunna kvarstå. Enligt min mening bör detta begrepp kvarstå som övergripande invandrapolitiskt mål. Ömsesidig tolerans, solidaritet och gemenskap mellan människor av olika ursprung förutsätter samverkan mellan likvärdiga parter. I denna samverkan ligger också ett gemensamt ansvar för det demokratiska samhällets utveckling.

De gångna årens erfarenheter av olika försök att utveckla samverkan mellan svenskar och invandrare har visat att verklig samverkan förutsätter att den sker på likvärdiga villkor och med utgångspunkt från en gemensam intresseinriktning mellan befolkningsgrupperna. Många försök till samverkan mellan svenskar och invandrare har misslyckats därför att de skett på den ena partens villkor och inte kommit till stånd som ett uttryck för en gemensam viljeinriktning. Jag anser det därför vara mycket angeläget att understryka att en utgångspunkt för alla invandrapolitiska åtgärder är att främja gemenskap.

Den invandrapolitik som antogs år 1975 hade sin utgångspunkt i tendenser till ökade klyftor i det svenska samhället till följd av invandringen. Det blev alltmer uppenbart att det var nödvändigt att vidta särskilda åtgärder för att förbättra invandrarnas villkor i syfte att uppnå ökad jämlikhet i det svenska samhället. Denna aspekt är lika viktig idag som för tio år sedan. Samtidigt har insikten ökat om hur angeläget det är att den svenska invandrapolitiken även ger uttryck för ett avståndstagande från alla uttryck för etnisk intolerans.

I ett samhälle där olika grupper lever sida vid sida finns den etniska konflikten som en latent risk. Ingen invandrapolitik kan bli framgångsrik om den inte utgår från en övergripande strävan att bibehålla och utveckla goda etniska relationer och förebygga tendenser till etnisk intolerans och öppen konflikt på etnisk grund. Vår invandrapolitik måste därför också präglas av en uttrycklig vilja att utveckla *goda etniska relationer* i det svenska samhället, så att alla grupper som bor här kan leva i harmoni med varandra, och åtnjuta tolerans och respekt för sitt ursprung.

Diskrimineringsutredningen hade regeringens uppdrag att analysera orsakerna till etnisk konflikt. Utredningen konstaterade att orsakerna till diskriminering och till etnisk intolerans bl. a. står att finna i ojämnt makt- och resursfördelning och bristande kontakter mellan befolkningsgrupperna. Denna analys pekar tydligt, enligt min mening, på nödvändigheten av att även från denna utgångspunkt föra en jämlikhetspolitik och på behovet av åtgärder som underlättar samverkan mellan befolkningsgrupperna. Därutöver är aktiva åtgärder nödvändiga, såväl vad gäller opinions-

bildning och information som lagstiftning, i syfte att avskaffa diskriminering.

Prop. 1985/86:98

I regeringsförklaringen hösten 1985 angavs att en särskild ombudsman kommer att inrättas för att motverka diskriminering på etnisk grund. Utvecklingen har visat att de rättsregler som redan finns kan behöva kompletteras med en sådan institution som genom rådgivning i enskilda ärenden och olika generella åtgärder kan medverka till ett bättre skydd för invandrare. Jag återkommer i det följande till detta förslag.

4 Genomförandet av invandrapolitiken

Jag har i föregående avsnitt redovisat mina förslag till riktlinjer för invandrapolitiken. Jag övergår nu till att redovisa mina bedömningar i fråga om invandrapolitikens genomförande. Regeringen bör bereda riksdagen tillfälle att ta del av denna redovisning. Jag bedömer att några särskilda ställningstaganden i denna del inte behöver begäras av riksdagen.

4.1 Ansvar för åtgärder för invandrare

4.1.1 De statliga myndigheterna

Mina bedömningar: Principen att varje fackmyndighet inom sitt område har samma ansvar för invandrare som för den övriga befolkningen bör ligga fast. Detta innebär bl. a. att varje myndighet har ett ansvar för att särskilda åtgärder vidtas för invandrare. En viss precisering av myndigheternas ansvar bör göras. Någon skyldighet för myndigheterna att upprätta handlingsprogram för sitt arbete med invandrare eller lämna årliga redovisningar av vilka särskilda åtgärder som vidtagits för invandrare bör inte införas.

Statens invandrarverk bör ha kvar ett ansvar för samordning och bevakning av myndigheternas åtgärder för invandrare.

Utredningarna: IPOK betonar principen att respektive ansvariga fackmyndigheter behåller ansvaret för åtgärder för invandrare inom sitt sakområde och för att erforderliga särskilda åtgärder vidtas till förmån för invandrare. Kommittén anser att det bör övervägas att lagfästa denna princip. I varje fall bör regeringen genom förordning bättre än nu precisera kravet på de statliga myndigheterna. Det bör t.ex. innebära att dessa årligen redovisar vilka särskilda åtgärder för invandrare och minoriteter som vidtagits inom varje område.

Diskrimineringsutredningen föreslår att nuvarande förordning (1976: 310) om åtgärder för invandrare m. fl. upphävs och att en ny förordning utfärdas som tydligare fastslår såväl myndigheternas ansvar som SIV:s roll i arbetet för invandrare. Den nya förordningen bör innehålla en precisering av de statliga myndigheternas ansvar, ett krav på att myndigheterna upprättar handlingsprogram för invandrar- och minoritetsfrågor, ett

krav på likvärdig behandling av invandrare samt en precisering av SIV:s roll i sammanhanget. SIV bör enligt utredningens mening i förordningen få ett fastlagt tillsynsansvar för att de statliga myndigheterna inom sina ansvarsområden behandlar invandrare och medlemmar av språkliga minoriteter likvärdigt jämfört med befolkningen i övrigt.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans ifrågasätter principen om varje myndighets ansvar för invandrare inom sitt verksamhetsområde. En majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig i frågan anser också att myndigheternas ansvar och SIV:s roll bör komma till uttryck tydligare än i nuvarande förordning. Den av IPOK framförda tanken att lagfästa det statliga myndighetsansvaret avvisas dock av flera remissinstanser, däribland SIV och socialstyrelsen, bl. a. med hänvisning till att ansvaret inom flertalet områden följer redan av gällande lagstiftning för respektive område. Endast en remissinstans tillstyrker ett lagfäst ansvar.

Vad gäller innehållet i en ny lag eller förändrad förordning har remissinstanserna olika uppfattning på flera punkter. Förslaget att myndigheterna skall upprätta handlingsprogram får stöd av ett flertal av de remissinstanser som har yttrat sig, men flera remissinstanser har också invändningar. De motiv som anförs för att upprätta handlingsprogram är i huvudsak desamma som utredningens. Några remissinstanser ger förslaget principiellt stöd men anför ändå olika reservationer. Motiven för avstyrkande är bl. a. en tveksamhet till om verksamheten skulle komma att främjas av formella krav på handlingsprogram.

Diskrimineringsutredningens förslag att förordningen bör ange att de statliga myndigheterna skall gå invandrare och medlemmar av språkliga minoriteter till handa på villkor som är likvärdiga med dem som tillämpas i förhållande till befolkningen i övrigt tillstyrks i allt väsentligt av i stort sett alla de remissinstanser som tagit upp frågan. De motiv som anges är desamma som utredningen anför. Att likvärdig behandling i sammanhanget många gånger är liktydigt med positiv särbehandling framhålls bl. a. av arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och skolöverstyrelsen (SÖ). SIV anser att myndigheternas ansvar för språklig service genom tolk, översättare och tvåspråkig personal särskilt bör anges i förordningen.

Ett övervägande antal av de instanser som uttalat sig i frågan är negativa till en fastlagd tillsynsroll för SIV. De skäl som anförs härför är främst den rollkonflikt som därigenom kan uppkomma för SIV, bl. a. på så sätt att verket skulle utöva tillsyn även över sig självt. Förslaget skulle, enligt remissinstanserna, innebära ett avsteg från gällande praxis om myndigheternas självständighet och jämställdhet i förhållande till varandra. Statskontoret och Svea hovrätt pekar på att behovet av löpande tillsyn redan i dag uppfylls genom JO-ämbetet, vars granskning även omfattar de kommunala myndigheterna.

Skälen för mina bedömningar: De mål för invandrapolitiken som jag inledningsvis har redovisat innebär att samhällets ansvar i vissa avseenden går längre än att ge invandrare den samhällsservice befolkningen i allmänhet får. Det gäller inte bara på områden där åtgärderna är invandrarspecifika, som t. ex. svenskundervisning och hemspråksundervisning, utan också i andra sammanhang när särskilda åtgärder är en förutsättning för att

man skall kunna närma sig målen. Denna i 1975 års invandrarproposition klart uttalade politik bör alltså gälla även framgent. Den måste vara en utgångspunkt för alla samhällsorgan i deras arbete.

En grundläggande princip i 1975 års riktlinjer för invandrapolitiken är att den fackmyndighet som har ansvar för viss verksamhet i förhållande till svenskar även skall ha motsvarande ansvar i förhållande till invandrare. Denna princip utvecklades sedan närmare av regeringen i förordningen (1976:310) om åtgärder för invandrare m. fl., i vilken bl. a. anges att invandrades behov av samhällsservice alltid skall ingå bland de omständigheter som inom ramen för tillgängliga resurser skall beaktas vid planeringen av myndighetens verksamhet. Jag anser att denna princip bör ligga fast. Den innebär bl. a. att respektive myndighet inom sitt sakområde har ett ansvar för att erforderliga positiva säråtgärder vidtas till förmån för invandrare. Dessa åtgärder skall utgå från de enskilda individernas förutsättningar och behov.

Några skäl för att i en särskild lag fastslå denna princip finns enligt min mening inte. Myndigheternas skyldigheter inom olika områden följer i många fall direkt eller indirekt av gällande lagstiftning för området. Vidare sker den styrning av myndigheternas verksamhet som det här är fråga om normalt i form av förordning.

Diskrimineringsutredningen har föreslagit en omarbetning av förordningen (1976:310) om åtgärder för invandrare m. fl. Översynen bör enligt utredningen leda till att myndigheterna ges klarare riktlinjer. Det övervägande antalet remissinstanser är positiva till förslaget.

Jag delar uppfattningen att 1976 års förordning om åtgärder för invandra- re m. fl. nu bör ses över och ges en ny språklig utformning som tydligare klargör myndigheternas ansvar. I samband med en översyn av förordningen bör också övervägas att precisera myndigheternas skyldighet att samråda med den ombudsman mot etnisk diskriminering som jag senare kommer att föreslå. Jag har i frågan om en översyn av förordningen samrått med chefen för civildepartementet.

Jag vill i detta sammanhang påpeka att inrättandet av en ombudsman, vartill jag senare återkommer, inte förändrar den grundläggande principen om ansvarsfördelningen mellan myndigheterna och om skyldigheten att ge invandrare en likvärdig service jämfört med befolkningen i övrigt.

Jag skall nu ta upp diskrimineringsutredningens förslag att alla myndigheter bör upprätta handlingsprogram för arbetet med invandrar- och minoritetsfrågor och årligen redovisa de särskilda åtgärder som vidtagits för invandrare samt förslaget om ett fastlagt tillsynsansvar för SIV. Det kan enligt min mening vara ändamålsenligt att berörda myndigheter upprättar särskilda handlingsprogram för sitt arbete med invandrarfrågor. Flera myndigheter, t. ex. AMS, har också under senare år utarbetat sådana handlingsprogram för hela eller delar av sin verksamhet. Jag ser positivt på denna utveckling och är av den uppfattningen att myndigheternas handlingsprogram har bidragit till den utveckling av samhällets insatser för invandrare som har skett under den senaste tioårsperioden. Jag vill emellertid samtidigt, i likhet med flera remissinstanser, framhålla att särskilda handlingsprogram av detta slag endast är ett av de medel som kan använ-

das för att nå samma resultat. I vissa fall är det sannolikt lämpligare att integrera planeringen för invandrare i övrig planering som pågår inom myndigheten. Behovet av en samlad planering av invandrarfrågor varierar också i hög grad hos olika myndigheter. Min bedömning är mot denna bakgrund att det inte bör finnas några formella krav på att myndigheterna skall upprätta särskilda handlingsprogram för arbetet med invandrarfrågor. Jag förutsätter samtidigt att sådana handlingsprogram vid behov upprättas och att invandrarnas behov fortlöpande vägs in i myndigheternas ordinarie planeringsarbete.

Några krav bör inte heller generellt ställas på att myndigheterna skall lämna en årlig redovisning av vilka särskilda åtgärder för invandrare som vidtagits inom myndighetens område. Regeringen kan i stället vid behov begära sådana redovisningar av en eller flera myndigheter.

Vad gäller IPOK:s förslag om en förstärkning av statens kulturråd i form av bl. a. invandrarrepresentation och särskilda medel för kulturverksamhet bland invandrare vill jag efter samråd med statsrådet Göransson hänvisa till vad jag har anfört i det föregående rörande myndigheternas ansvar att i sitt ordinarie arbete även beakta invandrarnas behov. Kulturen är en förutsättning för gemenskap i ett föränderligt samhälle. Detta gäller för såväl gemenskapen inom invandrargrupperna som för allas vår gemenskap i Sverige. Insatserna på kulturområdet bör därför också syfta till att underlätta för invandrare att få ta del av det för vårt land gemensamma kulturarvet.

Såsom framgår av vad jag inledningsvis redovisat avser en stor del av regeringens nya eller planerade insatser för invandrare kulturområdet i vid mening. Det finns i detta sammanhang anledning att också erinra om de möjligheter till kulturstöd som finns i dag och som det gäller att slå vakt om. Jag tänker bl. a. på stödet till invandrarorganisationernas ungdomsverksamhet, till finsk teaterverksamhet, till litteratur- och arkivverksamhet och på Sveriges Radios programverksamhet på invandrarpråk. Bidrag kan också utgå till särskilda kulturprojekt för invandrare. Invandrarnas delaktighet i olika former av kulturstöd bör kunna stärkas ytterligare genom riktade informationsinsatser från kulturrådets sida till invandrarna och deras organisationer i fråga om befintliga bidragsmöjligheter. Också kommuner och landsting bör uppmärksammas på behovet av riktade informationsinsatser för invandrarna och deras lokala föreningar vad gäller de stödmöjligheter som står till buds.

4.1.2 Kommuner och landsting

Min bedömning: Kommuner och landsting har en central roll för genomförandet av invandrapolitiken. Ansvaret för att invandrare får en med andra likvärdig behandling inom den kommunala verksamheten framgår av gällande lagstiftning. Särskilda invandrarfunktioner spelar därutöver en viktig roll för samordning av åtgärder och för vissa uppgifter inom kommunen som inte faller inom någon facknämnds direkta ansvarsområde.

Utredningarna: Både IPOK och diskrimineringsutredningen framhåller betydelsen av kommunernas aktiva medverkan för att invandrapolitiken skall kunna genomföras. IPOK betonar särskilt att det är viktigt att de olika facknämnderna i en kommun strävar mot gemensamma mål. Ett invandrapolitiskt program som fastställs av kommunfullmäktige kan enligt IPOK vara ett sätt att uppnå en enhetlig kommunal invandrapolitik.

Diskrimineringsutredningen anser att kommuner och landsting, på samma sätt som utredningen föreslagit i fråga om de statliga myndigheterna, bör upprätta konkreta handlingsprogram för åtgärder för invandrare.

Remissinstanserna: Diskrimineringsutredningens förslag om kommunala handlingsprogram tillstyrks av flertalet av de remissinstanser som uttalat sig i frågan, däribland några kommuner. Svenska kommunförbundet ser positivt på utvecklingen av handlingsprogram inom allt fler förvaltningsområden och är för sin del berett att på olika sätt stödja det arbete som förekommer på lokal nivå. Landstingsförbundet anser att det är naturligt att sådana program får växa fram då behov föreligger. Riksrevisionsverket avstyrker förslaget.

IPOK:s synpunkter i fråga om kommunernas och landstingens roll vid genomförandet av invandrapolitiken och ansvarsfördelningen mellan fackförvaltningarna inom en kommun delas av de få remissinstanser som berör dessa frågor. Några remissinstanser framhåller i detta sammanhang också vikten av samarbete mellan kommuner och mellan kommuner och landsting.

Skälen för min bedömning: Det är i betydande utsträckning kommunerna och landstingen som kan förverkliga den invandrapolitik som lagts fast av regering och riksdag. Ansvaret för skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård ligger hos kommuner och landsting och det är i stor utsträckning inom dessa områden som man har särskilt stort behov av samhällets service. Principen om likvärdighet mellan invandrare och den övriga befolkningen i fråga om samhällsservice innebär att kommunerna inom varje verksamhetsområde har att beakta invandrares behov och vidta de särskilda åtgärder som är erforderliga för att invandrarna skall få en likvärdig behandling.

Kommunerna har dessutom fått ett ökat ansvar för vissa särskilda åtgärder som riktar sig till invandrare. Jag avser härmed dels mottagandet av flyktingar, dels svenskundervisning för vuxna invandrare. På båda dessa områden har staten ett ramansvar och ett ekonomiskt ansvar medan det i första hand är kommunerna som enligt riksdagens beslut har ansvar för det praktiska genomförandet.

Kommunerna och landstingen har, inom de ramar som lagstiftningen anger, frihet att själva organisera sina åtgärder för invandrare efter de lokala förutsättningarna. Vissa uppgifter ligger under särskilda facknämnders verksamhetsområden, medan andra inte omedelbart kan hänföras till en sådan nämnd. Det gäller t. ex. tolk- och översättarservice samt allmän informationsverksamhet. De flesta medelstora och större kommuner har särskilda invandrarbyråer, som dessutom ofta har vissa samordningsuppgifter i kommunen. Invandrarbyråerna kan också spela en viktig roll när det gäller att utveckla positiva etniska relationer i kommunerna.

Det har under senare år blivit relativt vanligt med kommunala invandrar-

politiska program. Jag ser positivt på denna utveckling eftersom jag tror att ett programarbete av detta slag många gånger kan vara av stor betydelse när de invandrarpolitiska målen skall omsättas i praktiken. Liksom när det gäller de statliga myndigheterna vill jag emellertid framhålla att behovet av handlingsprogram varierar. Det bör, liksom hittills, ankomma på varje kommun att med utgångspunkt i kommunens egna förutsättningar bedöma om det är lämpligt att upprätta särskilda invandrarpolitiska program.

4.2 Information och opinionsbildning

Mina bedömningar:

- Invandrare bör få samhällsinformation som är likvärdig med den som ges andra grupper. Ansvaret bör liksom hittills ligga på staten, landstingen och kommunerna. Det nya systemet för mottagning av flyktingar innebär att kommunerna kommer att svara för en större del av den grundläggande samhällsinformationen.
- Grundläggande samhällsinformation till nykomna invandrare bör nå alla. Utgångspunkten bör vara att information så långt möjligt ges på invandrarens eget språk.
- Principen om varje fackmyndighets ansvar för information inom sitt område bör ligga fast. SIV bör liksom hittills ha ett samordningsansvar. SIV bör uppmärksamt följa utvecklingen och bistå myndigheter och kommuner med råd beträffande nya grupper, språk och metoder.
- Ökade insatser bör göras för att sprida saklig information om invandringen och invandrarna och för att skapa opinion som leder till ökad tolerans mellan olika befolkningsgrupper.

Utredningarna: Överensstämmer i huvudsak med mina bedömningar. I fråga om närradioverksamhet anser IPOK att särskilt statligt stöd för närradioverksamhet bör kunna ges till sådana invandrargrupper som inom det aktuella spridningsområdet inte har tillgång till radio- och TV-sändningar eller som inte har tillgång till tidningar på sitt eget språk.

Remissinstanserna: Det råder en bred samstämmighet bland remissinstanserna om behovet av samhällsinformation till invandrare. Stiftelsen Invandartidningen framhåller att utgångspunkten bör vara att invandrarna har samma behov av samhällsinformation som svenskar men att de behöver kompletterande information på grund av bristande kunskaper om det svenska samhället och i det svenska språket.

Förslaget att ansvaret för samhällsinformation bör ligga hos stat och kommun accepteras av alla. Förtydliganden behövs dock anser Södertälje kommun och Riksförbundet för invandrarbyråpersonal (RIB). De anser det vara viktigt att det blir en klarare avgränsning mellan stat och kommun när det gäller ansvaret för samhällsinformationen. Södertälje kommun anser vidare att informationsansvaret enligt socialtjänstlagen behöver preciseras och pekar också på värdet av samarbete inom kommunen i fråga om samhällsinformationen. Även andra remissinstanser betonar värdet av

samordning såväl på statlig som på kommunal nivå. Malmö kommun rekommenderar en sådan samordning när det gäller myndigheters information till flyktingar. Göteborgs kommun anser att kommittén borde ha belyst de ekonomiska konsekvenserna av de växande kraven på informationsinsatser på kommunal nivå. Majoriteten av remissinstanserna anser att varje fackmyndighet har ansvaret för samhällsinformationen inom sitt område och att SIV har ett samordningsansvar. Socialstyrelsen anser att denna SIV:s uppgift kunde bli mera uttalad.

Centerns kvinnoförbund anser att alla myndigheter bör få sitt informationsansvar klarlagt genom föreskrifter medan RIB går längre och förordar lagstiftning. Samtidigt framhåller socialstyrelsen att anledningen till bristerna i informationen är dels osäkerhet om metoder för att nå fram till invandrare, dels begränsade resurser för information. Bl. a. informationsdelegationen och AMS anser att samhällsinformationen bör vara mera individinriktad. Informationsdelegationen understryker SIV:s ansvar för att utveckla metoder och bevaka medieutvecklingen. Några remissinstanser har invändningar mot IPOK:s förslag att prioritera nykomna invandrare.

IPOK:s förslag i fråga om närradioverksamhet tillstyrks av statens kulturråd, SÖ, närradiokommittén och Italienska riksförbundet. Statskontoret anser däremot att finansieringen bör klaras inom ramen för det organisationsstöd som kan stå till förfogande. Svenska journalistförbundet anser att ett statligt stöd i stället bör kanaliseras till riks- resp. lokalradion.

Skälen för mina bedömningar: Riksdagsbeslutet år 1975 om invandrarpolitiken innefattade riktlinjer för myndigheternas information till invandrare. I riksdagsbeslutet slogs fast att alla informationsansvariga organ i samhället har ett ansvar för informationen till invandrare inom sina verksamhetsområden. Myndigheternas ansvar för invandrare reglerades sedan av regeringen i förordningen (1976: 310) om åtgärder för invandrare m. fl., i vilken anges att varje myndighet inom sitt område har ett ansvar för att vidta åtgärder för invandrare. Som jag nyss har framhållit anser jag att denna princip bör ligga fast. Denna princip har en särskild betydelse vad gäller samhällsinformationen till invandrare. För att individen skall kunna fungera som samhällsmedborgare krävs grundläggande kunskaper om samhället, fortlöpande information om förändringar i samhället och om den demokratiska processen samt tillgång till fördjupad och detaljerad information i olika skeden av livet. Men om invandrare skall kunna få tillgång till samhällsinformation krävs andra metoder än de som tillämpas i fråga om den övriga befolkningen.

Den grundläggande samhällsinformationen för nykomna invandrare bör enligt min mening i första hand ges på invandrarnas modersmål, antingen i skriftlig eller i muntlig form: Informationen måste kunna ges även till små grupper och omfatta s. k. små eller udda språk. Muntlig information är ofta den enda utvägen för invandrare med bristande läs- och skrivförmåga på sitt eget språk.

Invandrarpolitiska kommittén har i princip avvisat tanken på att sätta upp tidsgränser för när samhällets särskilda insatser för en ny grupp bör upphöra. Jag instämmer i detta synsätt men vill samtidigt framhålla att

samhällsekonomiska överväganden kan behöva göras som innebär att vissa gruppers informationsbehov måste prioriteras. T.ex. är informationssituationen i regel svårare för dem som tillhör en mindre språkgrupp och särskilt en grupp som kommer från ett land med ett för svenska förhållanden annorlunda samhälls- och kulturmönster.

Det är min bedömning att informationen till nykomna flyktingar har förutsättningar att bli bättre och effektivare genom det nya systemet för flyktingmottagande som trädde i kraft den 1 januari 1985. Den grundläggande samhällsinformationen sker här inom ramen för det kommunala mottagandet. I allt fler kommuner inrättas vidare särskilda invandrarbyråer, som spelar en central roll såväl när det gäller att förmedla information till invandrare som till andra myndigheter, t. ex om invandrarernas informationsbehov eller om erfarenheter av olika informationsmetoder.

För invandrare som har vistats lång tid i landet bör samhällsinformation i många fall kunna ges på svenska. Även för vissa små språkgrupper kan information på svenska vara det enda realistiska alternativet. Genom den nya ordning för svenskundervisningen för vuxna invandrare som enligt riksdagens beslut skall genomföras fr. o. m. den 1 juli 1986 får majoriteten av nykomna invandrare tidigt tillgång till svenskundervisning. Riksdagen har anslutit sig till det övergripande mål för svenskundervisningen som angavs i prop. 1983/84: 199. Genom målformuleringen slås fast att syftet med svenskundervisningen är att ge invandraren sådana kunskaper i svenska språket samt om det svenska samhället och arbetslivet att invandraren kan ta vara på sina rättigheter och påverka sin situation samt fullgöra de krav och skyldigheter som det dagliga livet bjuder. Målet skall vara ett riktmärke för samhällets insatser för svenskundervisningen.

När det gäller IPOK: s förslag om närradioverksamhet vill jag erinra om att riksdagen ånyo har fastställt den tidigare fastlagda principen att föreningarna själva skall svara för kostnaderna för närradioverksamhet (prop. 1984/85: 145, KrU 22, rskr 387). Jag är därför inte beredd att förorda några avsteg från denna princip. Jag anser att det är viktigt att varje organisation själv väljer i vilken form dess budskap skall spridas. Jag vill i detta sammanhang också erinra om att invandrarorganisationernas närradioverksamhet särskilt behandlades i propositionen om närradioverksamheten (prop. 1981/82: 127). Där framhölls att dessa organisationer med tanke på sina speciella uppgifter kan ha behov av att producera program centralt för sändning över flera närradiosändare och att därför sådan central programproduktion bör vara tillåten. Denna princip kvarstår oförändrad (jfr prop. 1984/85: 145 s. 10).

Enligt direktiven till IPOK skulle kommittén också överväga om förändringar borde göras av Stiftelsen Invandratidningens verksamhet med hänsyn till invandringens förändrade sammansättning och utvecklingen på medieområdet. På grund av tidsbrist kunde kommittén inte lämna några förslag utan ansåg att den framtida utgivningen av en periodisk skrift på invandrarpråk och på lätt svenska borde utredas i särskild ordning. Kommittén framhöll emellertid som sin principiella åsikt att kontinuerlig skriftlig information på olika invandrarpråk och på lätt svenska också framöver bör ha en huvudroll i den kontinuerliga informationsverksamheten. Som

jag redan angett har regeringen med anledning av IPOK:s förslag tillkallat en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av Stiftelsen Invandrarbidragens uppgifter inom ramen för samhällsinformationen för invandrare. Enligt direktiven (Dir. 1984: 45) skall utredaren överväga behovet av kontinuerlig skriftlig samhällsinformation för olika invandrade grupper och vilket ansvar staten skall ha för denna.

Diskrimineringsutredningen har utförligt i sina betänkanden och rapporter behandlat frågan om opinionsbildning i syfte att uppnå ökad tolerans mellan olika befolkningsgrupper. Utredningen har också tagit upp frågan om invandrarverkets uppgifter när det gäller att bland allmänheten sprida saklig information om invandringen och invandrarna. Även jag anser att invandrarverket har en viktig roll i detta avseende. Jag vill här hänvisa till den verksamhet som i detta syfte bedrivs vid verkets informationsbyrå och till att regeringen i årets budgetproposition föreslagit att invandrarverkets medel för informationsinsatser räknas upp med nära 1,3 milj. kr. för budgetåret 1986/87. Jag förutsätter att ett effektivt samarbete skall kunna utvecklas mellan verket och den föreslagne ombudsmannen med uppgift att motverka etnisk diskriminering.

I detta sammanhang spelar även folkrörelserna en alltmer betydande roll. Invandrarverket har sedan flera år haft möjlighet att genom projektbidrag stödja olika organisationers verksamhet i syfte att skapa samverkan mellan invandrare och svenskar. Som jag förordar i det följande bör denna möjlighet kvarstå. Jag vill även erinra om att de särskilda bidrag som kan utgå till kommuner enligt förordningen (1984: 683) om statlig ersättning för mottagande av flyktingar och vissa andra utlänningar kan användas för att stimulera olika samverkansprojekt mellan kommuner och frivilligorganisationer. I årets budgetproposition har föreslagits en väsentlig ökning av de särskilda bidragen.

I budgetpropositionen har också föreslagits att de medel som ställts till regeringens förfogande under innevarande budgetår för opinionspåverkande verksamhet i flyktingfrågor m. m. för budgetåret 1986/87 ökas till 1 milj. kr. Dessa medel avses i stor utsträckning användas i samverkan med olika folkrörelser. Jag har som en inledning till denna opinionsbildande verksamhet i syfte att skapa ökad förståelse för invandrare och flyktingar inbjudit ett stort antal ledare för svenska folkrörelser till en konferens i mars 1986.

4.3 Arbetsmarknadsfrågor

Mina bedömningar:

- Den vägledande principen att invandrarnas problem på arbetsmarknaden i huvudsak bör lösas genom den allmänna arbetsmarknadspolitiken bör stå fast. Invandrarnas situation på arbetsmarknaden är emellertid sådan att särskilda insatser måste göras för att åstadkomma jämlika möjligheter och villkor. Särskild uppmärksamhet bör därvid ägnas invandrarungdomarnas och invandrarkvinnornas situation.

- AMS bör regelbundet göra en översyn av personalbehovet vid arbetsförmedlingar i invandratäta områden och göra de omprioriteringar och de utbildningsinsatser för personalen som bedöms nödvändiga.
- Diskrimineringen av invandrare på arbetsmarknaden bör motverkas genom nya åtgärder.
- Den försöksverksamhet som pågår med samordning mellan arbetsmarknadsmyndigheternas och kommunernas insatser för att underlätta invandrades inträde på arbetsmarknaden bör utvärderas och erfarenheterna bör kunna ligga till grund för framtida modeller.
- Den utbildning och yrkeserfarenhet som invandrarna för med sig från ursprungsländerna bör tillvaratas bättre på den svenska arbetsmarknaden. Bedömning av invandrarnas yrkeskunskaper kan bl. a. ske vid AMU-center eller arbetsmarknadsinstitut.
- Särskild uppmärksamhet bör ägnas invandrarungdomars situation inom ramen för skolans uppföljningsansvar för 16–17-åringar och inom ramen för de allmänna insatserna för arbetslösa ungdomar.
- Särskilda insatser genom skolan bör göras för invandrade flickor inför utbildnings- och yrkesval. Pågående projektverksamhet med t. ex. data- och elektronikutbildning bör utvärderas och ge underlag för ytterligare insatser.
- Statens industriverk och de regionala utvecklingsfonderna bör särskilt beakta de problem som invandrare har när det gäller att starta och driva egna företag.

Utredningarna: Såväl IPOK som diskrimineringsutredningen har särskilt tagit upp arbetsmarknadsfrågorna. IPOK har utförligt redovisat invandrarernas situation på arbetsmarknaden och de särskilda åtgärder som vidtagits. Kommittén pekar bl. a. på att de utländska medborgarnas situation på arbetsmarknaden är avsevärt sämre än den övriga befolkningens. De utländska arbetstagarna har en från den övriga befolkningen starkt avvikande yrkesfördelning, med en kraftig överrepresentation i tillverknings- och serviceyrken. Detta är en av orsakerna till den högre arbetslösheten bland utländska medborgare. Dessa arbetar i större utsträckning än den övriga befolkningen i branscher som är konjunktürkänsliga och som utsatts för strukturomvandlingar samtidigt som de har sämre möjligheter än övriga att förbereda sig för nya krav i arbetslivet.

Kommittén framhåller att det redan finns ett omfattande system av arbetsmarknads- och utbildningspolitiska åtgärder som syftar till att stärka kortutbildades och arbetslösas konkurrenskraft. Dessa åtgärder har i hög grad kommit att riktas till invandrare. Enligt kommittén är dessa åtgärder inte alltid tillräckliga för att ge t. ex. kortutbildade flyktingar med ett främmande kulturmönster möjlighet att hävda sig på den svenska arbetsmarknaden. Kommittén anser att ytterligare insatser behöver göras och föreslår bl. a. försöksverksamhet i kommuner med flyktingmottagning med

syfte att pröva kombinationer av åtgärder inom de utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska systemen. Exempel som kommittén nämner är en kombination av arbete och praktik med grundutbildning för vuxna. Kommittén anser att åtgärderna bör vara mera individanpassade än i dag och att de administrativa begränsningar som kan finnas i systemen bör tas bort. IPOK föreslår också att en yrkesprovsinstitution inrättas vid gymnasieskola eller AMU-center för att invandrare där skall få sina yrkeskunskaper prövade och bedömda. Syftet med detta skulle vara att en mera individuell utbildningsplanering skulle kunna göras med den tidigare erfarenheten som grund.

Kommittén anser vidare att arbetsförmedlingarna på invandrantäta orter bör förstärkas och att AMS bör få i uppdrag att till regeringen redovisa vilka personalresurser som förmedlingarna behöver för att ge invandrare adekvat service och vilka möjligheter som finns att omfördela personal för ändamålet.

Diskrimineringsutredningen har i sitt slutbetänkande dels refererat invandrades vittnesmål om diskriminering i arbetslivet, dels lämnat synpunkter på AMS arbete med invandrarfrågor. Av diskrimineringsutredningens stora intervjuundersökning om diskriminering (redovisad i rapporten Vittnesmål, Liber 1981) framgår att inget samhällsområde drabbas av en så omfattande och samstämmig kritik som arbetslivet. Mer än 60 % av samtliga intervjuade har tagit upp händelser där de anser sig ha blivit särbehandlade på arbetsmarknaden. I materialet belyses många invandrades svårigheter att över huvud taget komma in på arbetsmarknaden och deras svårigheter i kontakter med arbetsgivare och fackliga ombud. Många invandrare har också kritiserat att utländska arbetslivserfarenheter och utländska utbildnings- och studiemeriter inte godtas samt att vissa arbeten i praktiken är stängda för invandrare. Men även arbetsförmedlingarna utsätts för kritik av de intervjuade. Flera intervjuade hävdar att arbetsförmedlingarna inte tar hänsyn till de sökandes kvalifikationer utan enbart hänvisar invandrare till arbeten som inte kräver utbildning eller kvalifikationer.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser understryker vikten av insatser för att förbättra invandrarernas situation på arbetsmarknaden. Ungdomarnas, kvinnornas och de långtidsarbetslösas situation framhålls särskilt. Många har också kommenterat frågan om värdering av högre utbildning, behovet av flerspråkig kompetens på arbetsmarknaden och IPOK:s förslag om försöksverksamhet.

SIV, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet samt ett antal kommuner anser det viktigt att insatserna för invandrare i högre grad än vad som gäller för övriga utgår från de enskilda individernas behov.

SIV påpekar att den försöksverksamhet som bedrivits inom AMU med varvning av svenskundervisning för invandrare, teoretisk utbildning och yrkesutbildning har visat sig framgångsrik och att de centrala myndigheterna för AMU bör få i uppdrag att utforma utbildningen av invandrare med ledning av försöksverksamheten. Södertälje kommun betonar nödvändigheten av att väl genomförda försöksprojekt kan bli permanent verksamhet.

Statskontoret påpekar att man i olika sammanhang förespråkat en ökad

samverkan mellan samhällets olika utbildningsanordnare i syfte att effektivisera det samlade utbildningsutbudet och framhåller att den nya organisationen för den särskilt anordnade arbetsmarknadsutbildningen m. m. kan förväntas frigöra vissa resurser hos AMU som delvis skulle kunna utnyttjas för att förbättra yrkesutbildningen för invandrare.

Skälen för mina bedömningar: Ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt mål är allas möjlighet till ett eget arbete. Ett av invandrapolitikens mål är att det skall råda jämlikhet mellan invandrare och dem som är födda i Sverige. Som jag tidigare har anfört krävs det i vissa fall speciella åtgärder för att möjligheter och villkor skall vara jämlika mellan grupperna.

Invandrarna är koncentrerade till vissa yrkesområden och till branscher som präglats av de senaste årens strukturförändringar. Den minskade sysselsättningen inom delar av industrin, liksom den dämpade expansionen inom den offentliga sektorn, slår hårt mot invandrarna. Nyttillkommande grupper bland invandrarna – flyktingar, ungdomar och kvinnor – har svårt att få anställning direkt efter utbildning. Många invandrare, som kom under 1950- och 60-talens arbetskraftsinvandring, finner sig i dag ställda utanför arbetsmarknaden. Många av dem är slitna av hårda, monotona arbeten.

Invandringens sammansättning har också betydelse för situationen på arbetsmarknaden. Tidigare rekryterades arbetskraft med erfarenhet och utbildning som lätt passade in i den svenska industritraditionen. Tillgången på arbetstillfällen var dessutom så god att det sällan förelåg svårigheter att erbjuda invandrare arbete. I dag har arbetskraftsinvandringen ersatts av flyktinginvandring, i många fall från avlägsna länder och kulturer. Skillnaderna i utbildningsbakgrund är större än tidigare, från extremt lågutbildade till mycket högt utbildade akademiker. Många kommer dessutom från lågindustrialiserade länder och saknar sådan yrkeserfarenhet och utbildning som efterfrågas på den svenska arbetsmarknaden. I t. ex. Stockholms län svarar ungdomar, äldre och utländska medborgare för hälften av arbetslösheten. Man kan utgå från att det bland äldre och ungdomar också återfinns många invandrare som är svenska medborgare och som därför inte kan urskiljas i statistiken.

Invandrapolitiska kommitténs utförliga redovisning av invandranas arbetsmarknadssituation visar på flera mycket *oroväckande tendenser*. Arbetslösheten bland utländska medborgare är fortfarande ungefär dubbelt så hög som i hela befolkningen. Variationerna av den relativa arbetslösheten i olika åldrar är generellt mycket lika för svenska medborgare och utlänningar, men arbetslöshetstalen ligger på en högre nivå för utländska medborgare. Den tidigare mycket höga arbetslösheten för 16–19-åringar har sjunkit kraftigt sedan verksamheten med ungdomslag påbörjades den 1 januari 1984. Numera är det åldersgruppen 20–24 år som är mest utsatt. Generellt sett är arbetslösheten betydligt högre för icke-nordiska medborgare än för medborgare i de nordiska länderna. Särskilt påfallande är detta i de yngre åldersgrupperna.

Jag anser att alla krafter måste mobiliseras för att hjälpa invandrarna in på arbetsmarknaden samt för att förhindra utslagningen. Nya vägar måste prövas för att stärka invandranas ställning inom utbildningen och i arbets-

livet. Det krävs en kombination av åtgärder och ett effektivare utnyttjande av befintliga resurser för att underlätta för invandrare på arbetsmarknaden.

Jag har erfarit att AMS under år 1985 har inlett arbetet på ett handlingsprogram för invandrar- respektive flyktingfrågor inom arbetsmarknadsområdet. Jag har tidigare, när jag redovisade mina överväganden om de statliga myndigheternas ansvar för invandraråtgärder, angett att det inte bör föreligga någon skyldighet för myndigheterna att upprätta sådana handlingsprogram, utan att behovet av handlingsprogram bör prövas av myndigheten själv. När nu AMS på eget initiativ planerar att skapa ett sådant underlag för sin riksomfattande verksamhet bör det hälsas med särskild tillfredsställelse.

Ansvar för flyktingarnas placering i arbete, som tidigare i huvudsak låg på länsarbetsnämnderna, ligger sedan den 1 januari 1985, då det nya systemet för flyktingmottagande infördes, primärt på arbetsförmedlingarna i de kommuner som slutit överenskommelser med SIV om mottagning av flyktingar. En del av dessa kommuner har inte tidigare tagit emot invandrare och erfarenheterna av invandrarinriktat arbete hos förmedlingarna är begränsade. Reformen har således ställt ökade krav på arbetsförmedlingarnas insatser för flyktingar och vissa resurser har därför tillförts verksamheten. Reformen innebär också ett ökat ansvar för AMS när det gäller att omprioritera resurser inom sin verksamhet. Den har också aktualiserat behovet av utbildning av personal för arbete med olika språkgrupper. Jag förordar mot denna bakgrund, efter samråd med chefen för arbetsmarknadsdepartementet, att AMS regelbundet gör en översyn av personalbehoven m. m. vid arbetsförmedlingar i invandratäta områden. Jag avser att senare återkomma till regeringen i denna fråga.

Som jag tidigare har nämnt består invandringen idag i huvudsak av flyktingar och anhöriga till tidigare invandrade personer. Den nordiska invandringen utgjorde år 1985 mindre än en tredjedel av den totala invandringen. Majoriteten av de nya invandrarna är unga. De utgör således ett tillskott av arbetskraft på arbetsmarknaden. Samtidigt har de en bakgrund som gör att de flesta behöver något slags utbildning innan de kan få arbete i Sverige. Senare års invandring har således inneburit ett ökat tryck på såväl arbetsförmedlande åtgärder som arbetsmarknads- och utbildningspolitiska insatser.

Som jag tidigare har redovisat har även tendenserna till diskriminering av invandrare på arbetsmarknaden ökat. Detta är mycket oroväckande och olika insatser krävs nu för att motverka detta. Jag återkommer, mot bakgrund av diskrimineringsutredningens analyser och förslag beträffande invandrarnas arbetsmarknadssituation, till denna fråga i samband med att jag utvecklar mitt förslag om en ombudsman mot etnisk diskriminering.

Omfattande *utvecklingsarbete* har inletts för att finna lämpliga metoder att anpassa de arbetsmarknads- och utbildningspolitiska insatserna till olika invandrargruppers behov. Här kan nämnas det s. k. Kista-projektet, som utförligt har beskrivits av IPOK. AMS har beslutat att Kista-projektets arbetsformer skall föras ut till alla kontor med många invandrare bland de sökande. Erfarenheterna från projektet bör kunna ligga till grund för de

särskilda insatser för flyktingar som kan komma att behövas inom ramen för det nya systemet för mottagning av flyktingar.

Invandrarpolitiska kommittén hävdar i sitt slutbetänkande att det finns vattentäta skott mellan utbildningspolitiska och arbetsmarknadspolitiska åtgärder och att en samordning av dessa skulle kunna innebära ett effektivare resursutnyttjande. Kommittén föreslår att berörda myndigheter får möjlighet att bedriva försöksverksamhet så att de utan nuvarande administrativa begränsningar kan utnyttja resurser och pröva kombinationer av åtgärder i de olika systemen. Kommittén anser att det kan gälla åtgärder som görs "parallellt" eller "i serier" där en viss insats garanteras efter eller varvas med en annan. Det bör enligt kommittén vara arbetsmarknadsmyndigheterna som initierar projekt medan kommunerna svarar för genomförandet. Kommittén anser det lämpligt att ett antal av de kommuner med vilka SIV sluter avtal om flyktingmottagning engageras i försöksverksamheten. Kommittén föreslår vidare att det i anslutning till försöksverksamheten bör inrättas en lokal institution för prövning av nyinvandrades yrkeskunskaper. Det skulle underlätta en riktig bedömning av deras kunskaper och behov av kompletterande utbildning.

För att få en ytterligare belysning av invandrarnas situation på arbetsmarknaden inbjöd jag hösten 1984 till överläggningar med företrädare för invandrarorganisationer, arbetsmarknadens parter, företag, myndigheter, kommuner och landsting.

AMS begärde i en framställning till regeringen våren 1985 att få extra resurser för personal, tolkar, utbildningsinsatser m. m. i fem kommuner i syfte att anordna sådan försöksverksamhet som IPOK har föreslagit. I försöksverksamheten skulle de fem kommunerna, som föreslogs vara Malmö, Norrköping, Södertälje, Uppsala och Örebro, också göra betydande egna insatser. Framställningar har också kommit in från dessa kommuner till arbetsmarknadsdepartementet om vissa kompletterande resurser till de kommunala insatserna för att kunna bedriva en sådan försöksverksamhet.

Jag har efter samråd med chefen för arbetsmarknadsdepartementet bedömt det som mycket angeläget att sådan försöksverksamhet kan förverkligas. Den bör riktas inte endast till flyktingar eller nya invandrare utan också till de invandrare som bott längre tid i Sverige och som har en utsatt situation på arbetsmarknaden, är arbetslösa eller riskerar att bli det. De resurser och instrument som redan nu är tillgängliga inom ramen för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna är omfattande. Inom ramen för tilldelade resurser för t. ex. beredskapsarbeten och arbetsmarknadsutbildning bör därför insatser för samordning av åtgärder för flyktingar och andra invandrare kunna rymmas.

För att underlätta försöksverksamheten har chefen för arbetsmarknadsdepartementet och jag beslutat ställa vissa medel till förfogande. De fyra kommunprojekt (Malmö, Norrköping, Södertälje och Örebro) som hittills har fått stöd från arbetsmarknadsdepartementet är alla olika i uppläggning och arbetssätt. Gemensamt för samtliga är dock att de skall främja ett samarbete mellan kommunen och arbetsmarknadsmyndigheterna, som skall syfta till att slussa invandrare till varaktigt arbete på arbetsmarkna-

den. Malmöprojektet avser att erbjuda 400 arbetssökande invandrare förstärkt stöd individuellt eller i grupper genom särskilt avdelade arbetslag med platsförmedlare, arbetsvägledare, tolkpersonal, socialsekreterare och psykolog. Inom projektet finns bl. a. verksamheter som riktar sig uteslutande till invandrarkvinnor. Försöksverksamheten i Norrköping har nyligen startat. I projektet erbjuds långtidsarbetslösa assyrier/syrianer individuellt anpassade utbildningsinsatser och arbetspraktik. S. k. rullande antagning tillämpas för de 30 platserna, vilket innebär att en ny deltagare kan skrivas in i projektet så snart en tidigare deltagare t. ex. fått arbete. Försöksverksamheten skall pågå i 8–12 månader. Södertäljeprojektets målgrupp är utomnordiska invandrare, främst assyrier/syrianer. Projektet bedrivs i huvudsak enligt AMI-modellen (dvs. arbetsmarknadsinstitut) och målet är att placera 100 arbetslösa arbetssökande i arbete. För projektet har 50 arbetstillfällen ställts i utsikt av kommunen och 50 av SAAB-Scania. Projektet i Örebro kommun erbjuder 25 nyanlända flyktingar svenskundervisning varvad med arbetsplatspraktik inom ramen för en läroplan för AMU.

Erfarenheterna från projekten skall börja redovisas redan under år 1986. Enligt min bedömning bör projekten bl. a. kunna visa vilka möjligheter det finns att med gällande bestämmelser genomföra sådana kombinationer av arbetsmarknadspolitiska och utbildningspolitiska insatser som IPOK efterlyste i sitt betänkande och i vad mån bestämmelserna bör ändras. Utvärderingen av projekten bör kunna ligga till grund för framtida modeller för samverkan i syfte att förbättra invandrarnas arbetsmarknadssituation.

Jag vill också i detta sammanhang erinra om det nya systemet för *svenskundervisning* för vuxna invandrare. Den 1 juli 1986 införs en kommunal skyldighet att anordna grundläggande svenskundervisning och möjligheter att anordna yrkesinriktad svenskundervisning i anslutning till fortsatt utbildning inom AMU. Reformen kommer enligt min bedömning att effektivisera svenskundervisningen väsentligt och därmed bidra till att stärka invandrarnas ställning på arbetsmarknaden. Diskrimineringsutredningen har framhållit att invandrare diskrimineras på arbetsmarknaden med den lagstiftning som nu gäller för svenskundervisningen. Arbetsgivare har nämligen tvekat att anställa utländska medborgare eftersom det skulle kunna innebära extra löneutgifter då undervisningen sker under betald arbetstid. I det nya systemet svarar staten för de studiesociala kostnaderna. Diskriminering till följd av reglerna om svenskundervisning förutsätts således upphöra med det nya systemet. Det förhållandet att svenskundervisningen företrädesvis skall förläggas till tid före inträdet i arbetslivet torde också kunna öka invandrares möjligheter att få arbete.

De *unga invandrarnas problem* på arbetsmarknaden bör enligt min mening ägnas särskild uppmärksamhet. Ungdomslagen har haft stor betydelse också för invandrarungdomar. Inom regeringskansliet bedrivs en särskild verksamhet i syfte att bättre samordna åtgärder för åldersgruppen 16–20 år. Inom ramen för denna verksamhet pågår en översyn av den yrkesinriktade utbildningen inom gymnasieskolan, vars syfte är att skapa en mjukare övergång till arbetslivet. Den arbetsgrupp inom utbildningsdepartementet som utför denna översyn väntas kunna presentera sina förslag

under våren 1986. I årets budgetproposition föreslås vidare att gymnasieskolan dimensioneras så att alla ungdomar upp till 20 år kan erbjudas en plats. Regeringen kommer således att ha ett omfattande material till sitt förfogande för att under våren 1986 ta ställning till behovet av förbättrade samlade insatser för ungdomsgrupperna.

Även *invandrarkvinnornas situation* på arbetsmarknaden bör enligt min mening ägnas särskild uppmärksamhet. Regeringen har nyligen beviljat bidrag till vissa projekt som syftar till att stärka invandrarflickors och invandrarkvinnors ställning på arbetsmarknaden, bl. a. arbetsmarknadsorienterande utbildning inom dataområdet för invandrarkvinnor. Som jag nämnt i årets budgetproposition beräknas särskilda medel för jämställdhetsåtgärder även för nästa budgetår. Invandrarkvinnornas situation kommer särskilt att beaktas vid fördelningen av dessa medel.

Invandrarverket har under budgetåren 1980/81–1984/85 bedrivit viss projektverksamhet bland invandrarkvinnor. I en rapport (All världens kvinnor) som överlämnades till regeringen hösten 1985 redovisas erfarenheter och lämnas vissa förslag som främst avser invandrarkvinnors sociala situation. Jag anser att SIV:s bevakningsarbete på detta område är värdefullt och bör fortsätta. För att ytterligare belysa invandrarkvinnornas situation samlade jag i januari 1986 representanter för invandrarorganisationernas kvinnoverksamhet till en överläggning. En utgångspunkt i diskussionerna var den rapport om invandrarkvinnor (Kvinnor och migration i ett europeiskt perspektiv) som utgjorde ett av Sveriges bidrag till FN:s kvinnokonferens 1985 i Nairobi. Jag återkommer till invandrarkvinnornas situation när jag behandlar sociala frågor.

Som IPOK, diskrimineringsutredningen och många remissinstanser framhållit är det av största betydelse att *invandrades kunskaper* och *kompeters*, som de förvärvat i hemlandet eller i Sverige, verkligen tillvaratas på svensk arbetsmarknad. Tvåspråkiga ungdomar har t. ex. en erfarenhet av två kulturer som bör kunna användas på många arbetsplatser, såväl inom den offentliga sektorn som inom näringslivet. Inom många samhällssektorer, t. ex. skolan, barnomsorgen och äldreomsorgen, bör kunskaper i andra språk än svenska vara meriterande. Jag vill i detta sammanhang hänvisa till att ställningstaganden med anledning av det förslag som meritutredningen (DsC 1983: 16) lagt fram om meritvärdet av språkkunskaper vid tillsättning av statliga tjänster har redovisats för riksdagen under våren 1985 i propositionen (1984/85: 219) om den statliga personalpolitiken. Regeringen har beslutat om ändringar i bl. a. anställningsförordningen (1965: 601, omtryckt 1984: 127, ändrad senast 1985: 334) med innebörd bl. a. att meritvärderingen tydligare kan bestämmas av de skicklighetskrav en statlig tjänst ställer på innehavaren. Även om språkkunskaper redan tidigare kunnat beaktas vid bedömningen av skickligheten uttalas i regeringens förordningsmotiv (1985: 3) till anställningsförordningen särskilt att t. ex. språkkunskaper skall vägas in vid bedömningen, i den mån de är relevanta för den sökta tjänsten.

Frågan om värdering av utländsk högre utbildning i förhållande till utbildning inom det svenska högskolesystemet har behandlats av universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) i en rapport (1983: 19). Under föregåen-

de och innevarande budgetår har UHÄ bedrivit en försöksverksamhet i enlighet med de förslag till åtgärder som ämbetet föreslog i rapporten. Ett stort antal s. k. ekvivalensbedömningar har gjorts av enskilda individers utbildning i olika länders högskolesystem. Försöksverksamheten skall enligt planerna utvärderas under den närmaste tiden. Det är enligt min mening angeläget att arbetet i görligaste mån även ger vägledning om hur mera generella ekvivalensregler kan upprättas när det gäller att bedöma utländska examinas giltighet på den svenska arbetsmarknaden.

I detta sammanhang vill jag också nämna att UHÄ på regeringens uppdrag utreder hur tillgången på tvåspråkig personal inom främst socialtjänstens område samt inom sjuk- och hälsovården skulle kunna förbättras genom utbildningsinsatser inom högskolan. Uppdraget skall redovisas till regeringen inom kort. En fyraårig försöksverksamhet inleddes höstterminen 1985 med intagning av tvåspråkiga elever inom vårdutbildning i gymnasieskolan. Försöksverksamheten bör å ena sidan förbättra tvåspråkigas möjligheter till vårdutbildning och å den andra tillgodose behovet av tvåspråkig vårdpersonal.

Det är enligt min mening nödvändigt att statliga myndigheter, kommuner och landsting ökar sina ansträngningar att ta till vara det yrkeskunnande, den utbildning och de språkkunskaper som invandrarna i Sverige har. Den av IPOK föreslagna yrkesprovsinstitutionen skulle ha detta syfte. Som bl. a. SÖ och AMS framhåller behöver emellertid en sådan institution inte inrättas eftersom prövning av yrkeskunnande och andra erfarenheter redan görs eller kan göras inom ramen för AMU och arbetsmarknadsinstitutionens verksamhet. Jag vill understryka att en noggrann prövning av invandrarnas befintliga utbildning och yrkeserfarenhet innebär att utbildningsinsatserna i vissa fall bör kunna förkortas och därmed ge minskade kostnader för samhället. Erfarenheter bör också kunna hämtas från den verksamhet med utbildning och praktiktjänstgöring som sedan år 1980 bedrivs på uppdrag av länsarbetsnämnden i Stockholms län. Verksamhetens syfte är att ge invandrare med akademisk eller minst gymnasial utbildning i hemlandet och goda grundkunskaper i svenska viss kompletterande utbildning med teknisk eller ekonomisk inriktning och därigenom underlätta för dem att få administrativt arbete inom den privata och den offentliga sektorn. Det är enligt min mening ur både ekonomisk och mänsklig synvinkel nödvändigt att invandrarnas utbildningsbakgrund från hemlandet verkligen utnyttjas. Det är ytterst otillfredsställande att kräva – som skett i vissa fall – att hela utbildningar måste göras om för att bli giltiga i Sverige. Nödvändiga kompletteringar, särskilt vad beträffar speciellt svenska förhållanden, bör vara tillräckligt bl. a. för att den investering i utbildning invandrarna gjort i sina hemländer inte skulle gå förlorad för dem själva och för Sverige. Jag vill här åter hänvisa till UHÄ:s pågående arbete med s. k. ekvivalensbedömningar.

Riksdagens beslut med anledning av propositionen (prop. 1983/84:135, NU 42, rskr 379) om industriell tillväxt och förnyelse innebar att statens industriverk tillfördes vissa resurser för att främja *nyföretagandet*, dels i samverkan med de regionala utvecklingsfonderna, dels genom egna projekt av rikskaraktär. Invandrare var en av de grupper som särskilt nämns

des som potentiella nyföretagare till vilka insatser borde riktas. Hösten 1983 beviljade arbetsmarknadsdepartementet medel till broschyrer på ett antal invandrarspråk som skulle användas i denna verksamhet. Jag förutsätter att industriverket i det fortsatta arbetet med att genomföra småföretagspolitiken beaktar de särskilda problem som kan finnas för invandrare att starta och driva företag i Sverige. Jag har i denna fråga samrått med chefen för industridepartementet.

4.4 Sociala frågor

Mina bedömningar:

- För att invandrare skall få en med andra medborgare likvärdig service inom socialtjänsten och vårdsektorn i övrigt är – förutom en väl fungerande tolkservice – tillgång till flerspråkig personal och personal som har insikter och kunskaper om andra kulturer ofta av stor betydelse. Det är också angeläget att det sker en metodutveckling inom socialtjänsten för att möta invandrarers särskilda behov.
- I planeringen av barnomsorgen är det angeläget att kommunerna tar hänsyn till såväl invandrabarnens behov av särskilt stöd som det förhållandet att barntillsyn ofta är en förutsättning för att invandrarkvinnor skall kunna delta i svenskundervisning och annan utbildning.
- Om ett barn i en invandrarfamilj måste omhändertas är det viktigt att placering sker i en miljö som inte är socialt eller kulturellt främmande för barnet. Placering i en miljö där ingen talar barnets språk bör komma i fråga endast i undantagsfall. Om en sådan placering inte kan undvikas måste barnet på annat sätt få möjligheter till kommunikation med någon som talar barnets språk.
- Inom äldreomsorgen bör kommunerna i framtiden alltmer uppmärksamma de särskilda behov som äldre invandrare har med hänsyn till språk och kulturbakgrund.
- Det är angeläget att de erfarenheter som har kunnat vinnas genom de bidrag som utgått från bl. a. allmänna arvsfonden och socialdepartementet till verksamhet för att utveckla barnomsorg och ungdomsverksamhet utvärderas så att generella slutsatser kan dras.

Utredningarna: IPOK understryker starkt behovet av flerspråkig och kulturkompetent personal inom socialtjänsten och vårdsektorn i övrigt samt betonar att detta bör beaktas i samband med rekrytering, utbildning och fortbildning. Ansvariga myndigheter bör inom sitt förvaltnings- eller upptagningsområde göra en analys av behovet av tvåspråkig och kulturkompetent personal och en kartläggning av redan anställd personal med motsvarande kompetens som underlag för rekrytering.

I sina överväganden om invandrarkvinnornas situation anser IPOK att

kommunerna i planeringen av barnomsorgen bör ta hänsyn till behovet av barnomsorg så att de invandrarkvinnor som har låg utbildning och dåliga kunskaper i svenska skall kunna delta i svenskundervisning, grundvux och annan utbildning. Förtur till kommunal barnomsorg bör enligt kommitténs mening gälla vid deltagande i sådan utbildning. Kommittén framhåller också att det är angeläget att kommunerna i sin planering av barnomsorgen tar hänsyn till behoven hos invandrabarnen i kommunen av såväl plats i förskola som hemspråksträning i olika former. Kommunen bör göra en plan för hur olika former av hemspråksträning skall komma invandrabarnen till del, genom förskola, öppen förskola, lördagsverksamhet, föreningsledd verksamhet osv.

Kommittén berör frågan om omhändertagande av barn och anser att det i första hand gäller att undvika att familjer splittras. Om barn måste omhändertas bör placering inte ske i en miljö som är socialt och kulturellt främmande för barnet. Placering i familjer där ingen talar barnets språk kan inte accepteras, framhåller IPOK.

Inom äldreomsorgen behövs enligt IPOK en bättre planering för att kommunerna skall kunna tillgodose de särskilda behov som äldre invandrare med olika språklig och kulturell bakgrund har. Uppgifter om både utlandsfödda och utländska medborgare bör ligga till grund för denna planering. Samarbetet mellan kommun och landsting behöver utvecklas så att äldre invandrare kan få hjälp genom vårdlag, där någon av de medverkande kan invandrarernas språk.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser uttalar sig om värdet och behovet av flerspråkig och kulturkompetent personal på vissa tjänster. I några remissvar framhålls samtidigt att kravet på goda kunskaper i svenska inte får åsidosättas och att det är orealistiskt att tänka sig samhällsservice på alla språk i kommuner med många språk representerade. Ett par remissinstanser påpekar att det måste klargöras vad som avses med tvåspråkighet och att det saknas instrument för bedömning av språkkunskaper. Några remissinstanser saknar en definition av begreppet kulturkompetens och en remissinstans anser att begreppet bör ändras till "insikter och kunskaper om en kultur".

Vikten av att barntillsyn kan erbjudas för att invandrarkvinnor skall kunna delta i svenskundervisning och annan utbildning betonas av flera remissinstanser. Det är emellertid endast en mindre del av dessa som tillstyrker förslaget om förtur till kommunal barnomsorg för barn till invandrarkvinnor som deltar i utbildning. Svenska kommunförbundet och några kommuner anser att tillgången till platser och andra faktorer också måste vägas in vid bedömningen av om förtur skall ges. Några remissinstanser framhåller att alternativa former av barnpassning många gånger kan vara ett bra alternativ för att invandrarkvinnor skall kunna delta i utbildning. Förslaget att kommunen bör göra en plan för olika former av hemspråksträning för invandrabarn kommenteras endast av ett fåtal remissinstanser, vilka alla tillstyrker.

Majoriteten av de remissinstanser som har kommenterat IPOK:s överväganden rörande omhändertagande av barn instämmer i kommitténs synpunkter. Några remissinstanser, bl.a. socialstyrelsen, länsstyrelsen i

Stockholms län och Göteborgs kommun, anser dock att man inte alltid kan följa principen om placering i hem inom den egna språkliga och etniska gruppen. Socialstyrelsen framhåller t.ex. att dessa principer i en akut situation måste vika för att barnets behov av skydd skall kunna tillgodoses. Rädsla Barnen anser att det endast i yttersta undantagsfall skall vara möjligt att placera invandrarbarn i ett svenskt hem och föreslår vidare att invandrarbarnets rätt att upprätthålla sin kulturella och språkliga tillhörighet även vid ett omhändertagande bör lagfästas.

IPOK:s synpunkter vad gäller äldreomsorgen får stöd av flertalet av de remissinstanser som yttrar sig i denna fråga. Några remissinstanser påpekar särskilt vikten av samarbete över de kommunala gränserna för att tillgodose äldre invandrares behov och invandrarföreningarnas roll.

Skälen för mina bedömningar: Jag har tidigare, bl. a. i mina bedömningar av arbetsmarknadsfrågorna, redovisat min allmänna syn på utvecklingen mot ett samhälle med ökat inslag av *flerspråkig personal inom olika samhällssektorer*. Inte minst inom vårdsektorn kan det många gånger finnas behov av personal med kunskaper i det aktuella språket för att en invandrare skall få en med övriga medborgare likvärdig service. Det gäller särskilt vid sådan rådgivning, vård eller behandling som förutsätter en god känslomässig och intellektuell kontakt mellan personalen och invandraren. Inom såväl socialtjänsten som hälso- och sjukvården är det också i vissa fall nödvändigt med kunskap om invandrares kulturella bakgrund för att rätt kunna förstå och bedöma deras hjälp- och vårdbehov.

På senare år har dessa frågor alltmer uppmärksammats. Vad gäller statligt reglerade tjänster har regeringen genom de tidigare redovisade ändringarna i anställningsförordningen föreskrivit att tjänstetillsättning främst skall ske på grundval av skicklighet. Även om språkkunskaper redan tidigare kunnat beaktas vid bedömning av skickligheten, uttalas i regeringens motiv till anställningsförordningen särskilt att språkkunskaper skall vägas in i bedömningen i den mån de är relevanta för den sökta tjänsten. En del kommuner och landstingskommuner anställer planerligt tvåspråkig personal eller försöker att i verksamheten ta till vara de språkkunskaper som redan anställda invandrare har. I allt fler kommuner och landstingskommuner har utarbetats riktlinjer om att tvåspråkig personal bör rekryteras till vissa tjänster. SIV har under ett par år – i nära samarbete med fackmyndigheter och andra sakkunniga – arbetat med frågor rörande flerspråkig offentlig service och tvåspråkig personal. SIV har i december 1984 lagt fram en rapport om erfarenheterna av flerspråkig verksamhet i förskolan och en rapport om bedömning av språkfärdigheter vid anställning av tvåspråkig personal. En slutrapport med mer generella erfarenheter av tvåspråkig personal har redovisats i november 1985. Rapporterna är ett värdefullt underlag för planeringen och utvecklingen av den fortsatta verksamheten i kommuner, landstingskommuner och berörda statliga organ.

Som jag tidigare har nämnt har regeringen gett UHÄ i uppdrag att utreda frågor om ökad tillgång inom vissa samhällsområden på tvåspråkig personal med högskoleutbildning. De utbildningar som i första hand anges i uppdraget är sådana som förbereder för yrkesverksamhet inom socialtjänsten, mödra- och barnhälsovården samt den psykiatriska vården.

Service direkt genom flerspråkig personal ger många fördelar för alla inblandade. Det är dock bara för de största invandrargrupperna som det är möjligt att i någon väsentlig omfattning ordna sådan service. Det gäller dessutom som regel endast på större orter, eftersom det förutsätter tillgång till yrkeskunnig personal med kunskaper i relevanta invandrarspråk. I ett stort antal fall – och för de i Sverige små språkgrupperna nästan undantagslöst – kommer det även i framtiden att vara nödvändigt med tolk inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården för att ge god vård, behandling och service till de invandrare som inte har tillräckliga kunskaper i svenska. En ökad satsning på flerspråkig personal i kommuner och landsting får därför inte innebära att tolkserVICEN eftersätts. Jag vill i detta sammanhang hänvisa till vad jag tidigare anfört angående inrättandet av ett särskilt tolk- och översättarinstitut.

Vid sidan av en fungerande tolkservice och tillgång till tvåspråkig personal finns det, som jag tidigare har nämnt, inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten ett behov av *kunskaper och insikter om de kulturer som invandrarna kommer från*. Beslut med vittgående konsekvenser för de enskilda bör inte fattas utan att sådan kulturkompetens tillförts. Om sådan kompetens inte finns inom den egna organisationen kan den förmedlas t. ex. genom kommunens invandrarbyrå.

Jag vill i detta sammanhang också framhålla att personalen inom socialtjänsten och hälso- och sjukvårdssektorn ofta behöver grundläggande kunskaper om invandrarernas – inte minst invandrarkvinnornas – situation. Här har det skett en positiv utveckling under senare år. Metoderna för att möta invandrarers särskilda behov inom socialtjänsten kan i vissa avseenden behöva utvecklas och genomgå en successiv anpassning med hänsyn till en förändrad etnisk sammansättning av den lokala befolkningen och de konsekvenser detta får för socialt arbete. Det är för socialstyrelsen en viktig uppgift att stimulera en sådan metodutveckling.

Vad gäller hälso- och sjukvården har regeringen nyligen i propositionen (1984/85: 181) om utvecklingslinjer för hälso- och sjukvården m. m. (SOU 1984/85: 28, rskr 400) särskilt pekat på vikten av flerspråkig och kulturkompetent personal och samtidigt understrukit behovet av kunskaper om invandrarers hälsoproblem och situation inom hälso- och sjukvården. Ett omfattande sådant kunskapsunderlag finns i en delrapport från det s. k. HS 90-projektet (SOU 1984: 45). Där framgår bl. a. att invandrare – särskilt kvinnor – oftare än andra drabbas av ohälsa. I nyssnämnda proposition uttalade föredragande statsrådet att en utveckling vad avser det förebyggande arbetet, utbyggnaden av primärvården och utvecklingen av den psykiatriska vården mot öppnare former skulle komma att förbättra invandrarernas situation i hälsohänseende. I propositionen uttalades vidare att det bör ankomma på socialstyrelsen att ha huvudansvaret för den centrala bevakningen av invandrarernas hälsofrågor och därvid bl. a. ta fram kunskapsunderlag och handlingsprogram till vägledning för landstingens insatser för invandrare.

Det kan i sammanhanget nämnas att vissa undersökningar tyder på att andelen förtidspensionärer är större bland invandrare än bland befolkningen i övrigt. Delegationen för invandrarforskning (DEIFO) har av arbets-

marknads- och socialdepartementen fått medel för att statistiskt belysa frågan. DEIFO:s undersökning visar att det finns mycket stora skillnader i andelen förtidspensionerade mellan olika invandrargrupper. I ett par grupper är andelen förtidspensionerade oroväckande hög och kan inte förklaras av de olikheter i yrkessammansättningen som finns mellan grupperna. DEIFO har i samarbete med bl. a. delegationen för social forskning (DSF) och riksförsäkringsverket i februari 1986 arrangerat ett seminarium där förtidspensionering bland invandrare har diskuterats med avsikt att initiera ytterligare undersökningar.

Jag övergår nu till att behandla några särskilda frågor rörande invandrarkvinnor och invandrabarn samt äldre invandrare som tagits upp av IPOK.

Många invandrarkvinnor är i behov av svenskundervisning och kompletterande skol- och yrkesutbildning. En förutsättning för att invandrarkvinnor skall kunna delta i svenskundervisning och annan utbildning är i regel att någon form av *barntillsyn* kan erbjudas. Det är, som IPOK framhåller, angeläget att kommunerna i sin planering av barnomsorgen tar hänsyn till detta behov. IPOK anser att förtur till kommunal barnomsorg bör gälla för barn till invandrarkvinnor som deltar i svenskundervisning, grundvux eller annan utbildning. Det vore enligt min mening naturligtvis önskvärt att alla barn till invandrarkvinnor som behöver delta i utbildning utan dröjsmål kunde erbjudas plats i den kommunala barnomsorgen. Vissa kommuner har regler som innebär förtur för barn till föräldrar som deltar i grundvux. Med hänsyn till att kommunernas förutsättningar att erbjuda plats varierar och på många håll i ett kortsiktigt perspektiv är begränsade är det emellertid inte realistiskt att införa någon generell rätt till förtur utöver de bestämmelser som redan finns i socialtjänstlagen. Dessa bestämmelser innebär att barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling skall anvisas plats i förskola före sex års ålder. Kommunerna skall också bedriva uppsökande verksamhet. Många invandrabarn behöver av språkliga skäl särskilt stöd och får därför redan i dag förtur till kommunal barnomsorg.

Jag vill här också framhålla att behovet av omvårdnad och tillsyn av barn i anslutning till svenskundervisning och annan utbildning som pågår under en begränsad tid ibland kan vara mindre omfattande än vad som normalt erbjuds i förskolan. Det borde därför många gånger vara möjligt med flexibla lösningar beträffande sådan barnverksamhet inom den kommunala barnomsorgens ram. Det system för statsbidrag till kommunernas barnomsorg som gäller fr. o. m. den 1 januari 1984 skapar enligt min mening förutsättningar för flexibla lösningar. Jag vill här också hänvisa till mina uttalanden om barnomsorg i propositionen (1983/84: 199) om svenskundervisning för vuxna invandrare.

Samtidigt vill jag framhålla att riksdagens i december 1985 fattade beslut (prop. 1984/85: 209, SoU 1985/86: 5, rskr 27) om förskola för alla barn medför ett utvidgat ansvar för kommunerna i fråga om barnomsorgen även för invandrabarn. Riksdagens beslut innebär att alla barn skall få rätt att delta i kommunal barnomsorgsverksamhet från ett och ett halvt års ålder till dess de börjar skolan. Denna rätt skall avse plats i kommunalt daghem,

föräldrakooperativ eller familjedaghem för de barn som har förvärvsarbetande eller studerande vårdnadshavare. För barn som har plats i familjedaghem eller vars föräldrar är hemarbetande skall rätten gälla deltagande i öppen förskola eller deltidsgrupp. Rätten till plats inom barnomsorgen skall förverkligas genom en successiv utbyggnad som innebär att barnomsorgen för alla barn är fullt utbyggd senast år 1991. Allteftersom barnomsorgen byggs ut kan det därför många gånger bedömas vara angeläget att olika åtgärder vidtas för att möta t. ex. språkproblem hos invandrabarn och för att främja invandrabarnens språkutveckling.

För att främja målet om en *aktiv tvåspråkighet hos invandrabarnen* är hemspråksträningen i förskolan och hemspråksundervisningen och undervisningen i svenska i skolan av största betydelse. Både hemspråksträningen och hemspråksundervisningen syftar till att stödja barnets språkutveckling med förankring i det egna språket. Från budgetåret 1985/86 gäller enligt riksdagens beslut (prop. 1984/85: 100, bil. 7, SoU 17 rskr 236 och prop. 1984/85: 100, bil. 10, UbU 12, rskr 149) som förutsättning för att få hemspråksträning resp. hemspråksundervisning att barnet har ett annat hemspråk än svenska som dagligt umgängesspråk i hemmet med minst en förälder/vårdnadshavare. Språkstödet i förskolan bör även omfatta ett första språkstöd i svenska. Detta är särskilt viktigt i bostadsområden där svenska inte utgör det dominerande språket i den omgivande miljön.

I fråga om möjligheterna att få ett bättre planeringsunderlag i kommunerna för hemspråksinsatserna vill jag hänvisa till det arbete som för närvarande pågår inom socialstyrelsen för att genom en registrering av hemspråket inom mödra- och barnhälsovården få en bättre bild av barns språkmiljö.

Det är, som IPOK har påpekat, även viktigt att insatserna i förskolan och skolan blir bedömda i ett sammanhang. Detta förutsätter att man på lokal nivå planerar hemspråksinsatserna utifrån en samsyn mellan insatserna i förskolan och i skolan. Ett samarbete mellan socialnämnd och skolstyrelse i dessa frågor är därför nödvändigt.

Inom barnomsorgen kan det liksom inom andra delar av socialtjänsten i vissa fall vara angeläget att metodutveckling sker för att möta invandrares särskilda behov. I statsbidraget till den kommunala barnomsorgen har årligen medel avsatts för lokalt utvecklings- och förnyelsearbete inom kommunernas barnomsorg. För budgetåren 1984/85 och 1985/86 har sammanlagt 60 milj. kr. anslagits för detta ändamål. Dessa medel fördelas av regeringen efter beredning inom socialdepartementet. Under åren 1984 och 1985 har sammanlagt nära 3 milj. kr. fördelats som bidrag till totalt 15 utvecklingsprojekt som rör invandrabarn. Projekten avser bl. a. dokumentation av arbete med olika språkligt sammansatta barngrupper, metodutveckling i flerkulturella förskolor och fritidshem samt metodutveckling för svenskspråksträning hos invandrabarn. Ett projekt som syftar till förbättring av barnomsorgens samverkan med invandrarföräldrar har också fått stöd. Jag vill också erinra om de omfattande forskningsinsatser som gjorts, t. ex. vid universitetet i Göteborg, när det gäller invandrabarnens språkutveckling.

Omhändertaganden av barn med invandrarbakgrund är en fråga som har uppmärksamrats allt mer under senare år. Det har i debatten hävdats att en allt större del av de omhändertaganden som görs gäller invandrarbarn och att vissa nationalitetsgrupper är särskilt starkt representerade. Vidare har svårigheterna att rekrytera familjehem inom den egna invandrargruppen och riskerna för att ett invandrarbarn som omhändertas för vård mister sin språkliga och kulturella identitet stått i fokus.

Någon aktuell statistik över i vilken utsträckning barn från olika nationaliteter tas om hand för vård finns inte. Inom statistiska centralbyrån (SCB) pågår emellertid arbete inom detta område. Vidare arbetar delegationen för social forskning med att uppmärksamma forskning om orsaker till omhändertaganden av finska barn. Hithörande frågor har också uppmärksamrats i den svensk-finska arbetsgruppen rörande de finska invandrarernas situation inom den svenska hälso- och sjukvården samt socialtjänsten.

När invandrarbarn måste omhändertas är det mycket angeläget att de får hålla kontakt med sin kultur och sitt språk. Placering inom den egna invandrargruppen bör därför eftersträvas. Inom somliga invandrargrupper finns det emellertid mycket begränsade möjligheter att finna lämpliga familjehem. Det gäller inte minst för barn med mera djupgående problem, eftersom familjehemmen särskilt i sådana fall måste vara kvalificerade nog att möta en rad behov hos barnet utöver behovet av att få hålla kontakt med sin kultur och sitt språk. Det innebär att det inte alltid är möjligt med en placering inom den egna språkliga och kulturella miljön. Vilken placering som bör väljas måste avgöras efter en helhetsbedömning i varje enskilt fall, varvid emellertid barnets språk och kultur självklart måste tillmätas mycket stor betydelse. En placering i en miljö där ingen talar barnets eget språk bör enligt min mening kunna komma i fråga endast i undantagsfall, t. ex. när det är fråga om ett omedelbart omhändertagande. Även vid en sådan placering måste det finnas möjligheter för barnet att kommunicera med någon som talar barnets språk. Om en mer långvarig placering av något skäl måste ske i ett hem där man inte talar barnets språk och inte har samma kulturella bakgrund som barnet är det ytterst viktigt att socialnämnden ser till att barnet på annat sätt ges tillfälle att hålla kontakt med sin kultur och utveckla sitt modersmål, t. ex. genom en kontaktperson från den egna etniska gruppen eller genom utvidgad hemspråksundervisning.

Jag vill i detta sammanhang understryka behovet av att rekrytera lämpliga familjehem inom olika invandrargrupper. Socialstyrelsen har utarbetat en broschyr, vilken översatts till flera invandrar-språk, i syfte att underlätta sådan rekrytering. Invandrarorganisationerna bör också kunna spela en väsentlig roll i strävandena att rekrytera lämpliga familjehem inom den egna gruppen.

Antalet utrikes födda över 65 år väntas komma att mer än fördubblas till år 2000. Ett ökande antal äldre invandrare innebär att *äldreomsorgen* i framtiden kommer att behöva anpassas till de särskilda behov som äldre invandrare med olika språklig och kulturell bakgrund har. Hänsynen till invandrargruppernas särskilda behov och önskemål är viktigt inte bara för att uppfylla de invandrapolitiska målen utan också när det gäller att

uppfylla socialtjänstens delmål för äldreomsorgen, nämligen normalisering och självbestämmande.

Invandrarpolitiska kommittén har i sitt betänkande redovisat vissa åtgärder som vidtagits eller planeras av myndigheter och kommuner för att inom äldreomsorgen tillgodose invandrares särskilda behov och lämnat vissa synpunkter på angelägna insatser. Intressanta kommunala projekt har genomförts i bl. a. Stockholms och Olofströms kommuner. Kommittén understryker bl. a. behovet av förbättrad planering med utgångspunkt i invandrarnas egna önskemål när det gäller äldreomsorg samt behovet av tvåspråkig personal och utbildnings- och informationsinsatser till all personal. Jag vill för egen del instämma i de synpunkter som IPOK redovisat. Många gånger kan det vara så att berörda kommuner finner det lämpligt att i dessa frågor samråda över kommungränserna för att åstadkomma lämpliga lösningar. På motsvarande sätt kan berörda kommuner och landsting finna att samarbetet dem emellan i dessa frågor är viktigt.

Kommunerna har i ökad utsträckning börjat observera frågan om äldre invandrare. Sedan budgetåret 1984/85 avsätts 30 milj. kr. per budgetår till lokala utvecklingsprojekt inom den sociala hemtjänsten. Medel beviljas av regeringen efter ansökan. Medel har beviljats till ett mindre antal kommunala projekt inom hemtjänsten riktade till äldre invandrare. Det kan också nämnas att vissa frågor med anknytning till äldre invandrare kommer att behandlas i det betänkande som äldreberedningen kommer att lägga fram under år 1986.

Jag vill vidare i detta avsnitt beröra ytterligare några områden där statligt stöd har givits. Detta har i varierande omfattning kommit invandrare till del.

För att stödja utvecklingsarbetet bland barn och ungdom har regeringen för vissa ändmål anslagit medel ur allmänna arvsfonden. Så har regeringen t. ex. i april 1984 anvisat 30 milj. kr. för utvecklingsarbete inom idrottsrörelsens barn- och ungdomsverksamhet. I riktlinjerna för utvecklingsarbetet har bl. a. angetts att försök att i ökad utsträckning engagera invandrarungdom bör göras. T. o. m. oktober 1985 har ca 17 milj. kr. fördelats. I flera av dessa projekt ingår försök att i ökad utsträckning engagera invandrarungdom. Dessutom förekommer ett 20-tal renodlade invandrarprojekt. Regeringen har också anvisat och fördelat 30 milj. kr. för utvecklingsarbete vid fritidsgårdar (ungdomsgårdar). I riktlinjerna för arbetet omnämns bl. a. att det borde ingå försök att i ökad utsträckning utnyttja fritidsgårdarna för invandrarungdomar. Inom ramen för dessa medel, som numera fördelats, ingår flera projekt med denna inriktning.

År 1985 var FN:s "världsungdomsår". Regeringen beslöt därför att 30 milj. kr. skulle användas för att stödja insatser under världsungdomsåret. Pengarna har fördelats av regeringen. Av de omkring 10 milj. kr. som har utdelats till försöks- och utvecklingsarbete i statsbidragsberättigade barn- och ungdomsorganisationer har ca 5,5 % gått till invandrarorganisationer. Andra organisationer som arbetar med barn och ungdom har tilldelats omkring 10 milj. kr. för projekt för att öka medvetenheten bland vuxna om barns och ungdomars uppväxtvillkor. Av dessa har ca 6 % gått till invandrarorganisationer. Ytterligare 10 milj. kr. har givits till försöksverksamhet i

lokala miljöer, dvs. projekt ämnade att förbättra uppväxtvillkoren för barn och ungdomar i närmiljöerna. Denna verksamhet har givetvis kommit även invandrare till del.

För barn och ungdomar med invandrarbakgrund kan det vara av värde att hålla kontakten med sina egna eller sina föräldrars ursprungsland. Statens ungdomsråd kan efter ansökan utbetala statsbidrag för vissa ungdomsorganisationers ferieverksamhet för barn och ungdom. I flera fall har sådant bidrag utgått för ferievistelse i ursprungsland.

Statens ungdomsråd beslöt år 1982 att t. o. m. budgetåret 1986/87 bedriva en försöksverksamhet för och bland invandrarungdomar med den övergripande målsättningen att skapa ett fungerande samarbete mellan svenska föreningar och invandrarorganisationer samt att engagera invandrarungdomar och fördjupa deras kontakter med andra ungdomar i Sverige. För projekt inom denna verksamhet har omkring 2 milj. kr. använts.

Jag har vid mina överväganden om de sociala frågorna samrått med chefen för socialdepartementet och med statsrådet Lindqvist.

4.5 Bostadsfrågor

Min bedömning: Invandrarnas bostadsfrågor bör så långt möjligt lösas inom ramen för den generella bostadspolitiken. Frågan om boendesegregation bör ägnas fortsatt uppmärksamhet, varvid både de negativa och de positiva effekterna av viss etnisk koncentration måste beaktas. Härvid bör också frågan om det svenska språkets ställning i invandratäta bostadsområden ägnas särskild uppmärksamhet.

Utredningsförslag: Invandrarnas boendefrågor bör enligt IPOK lösas inom ramen för den allmänna bostadspolitiken. Boendekoncentrationer av utländska medborgare bör emellertid ägnas speciell uppmärksamhet också utanför bostadspolitikens ram. IPOK har föreslagit att regeringen i särskild ordning tar initiativ till en kartläggning av följderna av hög koncentration av utländska medborgare till vissa bostadsområden. I kartläggningen bör ägnas särskild uppmärksamhet åt frågor inom barnomsorg, skola samt kultur- och fritidsverksamhet.

Remissinstanserna: Ett flertal remissinstanser pekar på såväl de positiva som de negativa konsekvenserna av etniska boendekoncentrationer. Många uttalar att det är genom insatser inom den allmänna bostadspolitikens ram som invandrarnas boendesituation bör förbättras, att en reell valfrihet i boendet bör eftersträvas samt att åtgärderna för att komma tillrätta med negativa följder av etniska boendekoncentrationer bör ske på planeringsstadiet. Flertalet remissinstanser är positiva till den kartläggning av etniska boendekoncentrationer som IPOK föreslagit. Socialstyrelsen betonar behovet av omedelbara åtgärder.

Skälen för min bedömning: De allmänna bostadspolitiska målen syftar till att förse hela befolkningen med sunda, rymliga, välplanerade och ändamålsenligt utrustade bostäder av god kvalitet till skäliga kostnader. Skikt-

ningar av de boende i olika bostadsområden skall motverkas. En allsidig hushålls- och boendestruktur är angelägen både från sociala och samhälls-ekonomiska synpunkter. En sådan grundsyn bör styra den kommunala planeringen.

Redan 1975 års beslut om invandrar- och minoritetspolitiken slog fast att invandrarnas bostadsförsörjning skulle lösas inom ramen för den generella bostadspolitiken. Det har enligt min mening inte sedan dess framkommit skäl att ändra denna inriktning. De problem med etniska boendekoncentrationer som har uppstått under senare år kräver att frågorna behandlas utifrån en helhetssyn.

Den höga koncentrationen av invandrare till vissa bostadsområden har under senare år kommit att diskuteras allt livligare. En rad olika faktorer ligger bakom utvecklingen. De viktigaste förklaringarna till utvecklingen står sannolikt att finna i att lediga lägenheter funnits i vissa bostadsområden och att människor har en naturlig önskan att bosätta sig i närheten av sina landsmän. För nyanlända invandrare är en sådan önskan särskilt förståelig.

Enligt den övergripande bostadspolitiken bör en allsidig hushållssammansättning eftersträvas. Sådana strävanden kan dock inte motivera att enskilda bostadssökande nekas att flytta in i ett område där de önskar bosätta sig. Detta gäller invandrare likaväl som andra. En dom i högsta domstolen (NJA 1985 s. 226) rörande ett mål om olaga diskriminering har slagit fast att man i det enskilda fallet inte kan särbehandla invandrare som söker bostad bara för att de är invandrare. Domen är intressant mot bakgrund av den diskussion som förs i kommunerna om möjligheterna att kvotera, dvs. dela upp beståndet i delar till vilka man i högre eller lägre grad vill styra invandrarnas bosättning. Domen understryker behovet av att redan när man planerar för ny bostadsbebyggelse eller för förändringar i befintliga bostadsområden bygga in förutsättningar för en mer balanserad hushållssammansättning, snarare än genom att försöka uppnå samma mål genom att agera på ett visst sätt i det enskilda bostadsanvisningsfallet.

De negativa följderna av en koncentration av invandrare till vissa bostadsområden diskuteras ofta. Det finns dock, enligt min mening, skäl att mer nyanserat gå igenom vilka dessa negativa följder är och vad de egentligen beror på. Det är min uppfattning att det inte är koncentrationen i sig som är det största problemet; kanske är det snarare antalet språkgrupper som ger upphov till svårigheterna inom t. ex. skola och barnomsorg. Bostadsområden där det bor många invandrare är också ofta områden dit en stor andel av de boende flyttat ganska nyligen. De svårigheter som nyanlända invandrare upplever är väl kända. Det kan många gånger snarare vara den faktorn än själva koncentrationen av invandrare, som ligger bakom de problem som man kan uppleva i sådana områden.

Boendekoncentrationen har ibland utpekats som en fara för de framtida etniska relationerna. Spänningar och oroligheter mellan svenskar och invandrare har utpekats som en hotande utveckling. Den attitydundersökning som genomförts av diskrimineringsutredningen ger inte stöd för tanken att försämrade etniska relationer skulle vara att vänta i områden med en hög andel invandrare. Både IPOK och flera remissinstanser framhåller

att det även följer vissa positiva effekter av att invandrare bor i vissa områden. Jag instämmer i viss mån i detta. De förbättrade möjligheterna att inom barnomsorg och skola ge möjligheter till träning och undervisning i hemspråket bör särskilt framhållas. Möjligheterna att ge social service på annat språk än svenska och det bättre underlag för kultur- och fritidsaktiviteter som följer av viss boendekonzentration är också förhållanden som bör beaktas.

I detta sammanhang vill jag särskilt ta upp frågan om det svenska språkets ställning i den lokala miljön. I ett mindre antal kommuner finns för närvarande bostadsområden där andelen invandrare är så hög att svenska språket i praktiken kommit att bli ett minoritetsspråk. En sådan utveckling är till allvarig skada både för invandrabarnen i områdena och för de svenska barnen. Två motioner till vårriksdagen 1985 uppehåller sig vid denna fråga. Med anledning av dessa motioner har riksdagen framhållit (UbU 12) att den nu berörda frågan borde tas upp i samband med arbetet med denna proposition. Jag vill mot denna bakgrund framhålla att jag anser det vara av stor vikt att förstärka det svenska språkets ställning i sådana bostadsområden, främst genom insatser i områdenas skolor och barnomsorg, men även inom kultur- och föreningsaktiviteter.

Invandrapolitiska kommittén har föreslagit att regeringen i särskild ordning tar initiativ till en kartläggning av följderna av en hög koncentration av utländska medborgare till vissa bostadsområden. Därvid bör särskild uppmärksamhet ägnas åt frågor inom barnomsorg, skola samt kultur- och fritidsverksamhet. Regeringen har mot denna bakgrund i maj 1985 gett SIV i uppdrag att, i samråd med bostadsstyrelsen, socialstyrelsen och skolöverstyrelsen och i samverkan med berörda kommuner, sammanställa och utvärdera de särskilda invandrapolitiska insatser som gjorts i bostadsområden med särskilt hög andel invandrare. De erfarenheter som vunnits, såväl lokalt som centralt, bör redovisas jämte de förslag som uppdraget till invandrarverket kan aktualisera. I uppdraget till invandrarverket ingår också att belysa frågor som hänger samman med det svenska språkets ställning i invandratäta områden och att lägga fram förslag till åtgärder. Uppdraget skall redovisas senast i april 1986.

En särskild fråga i detta sammanhang är behovet av lokaler för invandrararnas föreningsliv och för de kultur- och fritidsaktiviteter som bör kunna komma till stånd inom bostadsområdena. Från invandrarorganisationernas och från kommunernas sida understryks ofta dessa behov. Jag vill här nämna att bostadslån för ny- och ombyggnad kan lämnas till närlokaler i bostadsområdena. Vidare finns vissa särskilda stödmöjligheter när det gäller åtgärder i bostadsområden med outhyrda lägenheter.

Avslutningsvis vill jag peka på den möjlighet som på sikt erbjuds när det gäller att få till stånd en jämnare regional fördelning av invandringen som följer av det nya systemet för flyktningmottagning. Det planeringsarbete som sker i kommuner som i förväg erbjudit sig att ta emot ett visst antal flyktingar borde skapa förutsättningar att förekomma åtminstone en del av de problem som jag nu har berört. Det är också angeläget att låta forskare följa genomförandet av denna reform. Jag har därför genom delegationen för invandrarforskning anvisat medel för utarbetandet av ett forsknings-

program där frågor kring flyktingars bosättningsmönster och bostadssociala situation tas upp.

Jag har inför mina överväganden om de bostadspolitiska frågorna samrått med chefen för bostadsdepartementet.

4.6 Frågan om språkregistrering

Min bedömning: Registrering av befolkningen efter modersmål bör ej införas i folkbokföringen.

Utredningsförslag: IPOK förordar en frivillig registrering av annat modersmål än svenska och att 1983 års folkbokföringskommitté bör få i uppdrag att utreda frågan. I fråga om invandring från Finland bör det vara möjligt att komplettera det internordiska flyttningsbetyget med den språkuppgift som redan finns om personen i den finska folkbokföringen.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser är positiva till förslaget om en frivillig registrering. De kommuner och statliga organ som är positiva framhåller att registrering kan förbättra planeringsunderlaget för olika åtgärder samt att möjligheterna att informera invandrare på rätt språk då förbättras. De invandrarorganisationer som är positiva framhåller främst att en registrering utgör något slags erkännande av tillhörigheten till viss grupp. Många instanser är dock negativa. Man ifrågasätter om en frivillig registrering verkligen kan betraktas som ett tillförlitligt planeringsunderlag. Integritetshänsyn, oklarhet om hur och av vem uppgifterna skall användas återopas också av dem som är skeptiska till förslaget.

Skälen för min bedömning: Flera remissinstanser är negativa till förslaget på grund av tveksamhet om registreringens praktiska användbarhet. Jag delar den tveksamheten. Behovet av förbättrat planeringsunderlag kan knappast anses bli tillgodosett med en frivillig registrering, åtminstone så länge det är oklart hur stor andel av invandrarna som kommer att vilja registrera sin språktillhörighet.

Som vägande skäl för att införa registrering anför IPOK att sådana önskemål har framförts av flera invandrarorganisationer, främst från finländare i Sverige, och att en sådan reform av många skulle upplevas som ett officiellt erkännande av den egna gruppens existensberättigande. Samtidigt måste man beakta att remissopinionen bland det fåtal invandrarorganisationer som yttrat sig i denna fråga inte är enhetlig. Även om språkregistrering skulle upplevas som positivt av vissa organisationer och enskilda finns det organisationer och säkerligen många enskilda invandrare som skulle uppleva den negativt.

I syfte att undersöka detta beviljade jag i maj 1984 medel till Centrum för invandringsforskning vid universitetet i Stockholm för en undersökning om benägenheten att delta i frivillig språkregistrering. Undersökningen har bedrivits i samverkan med delegationen för invandrarforskning. Målgruppen för undersökningen har varit i Finland födda personer. Svarsprocenten har varit ganska låg. Bland de svarande är flertalet positivt inställda till en språkregistrering, men även bland dem som i princip är positiva är det

många som själva inte skulle använda sig av möjligheten. I den mån resultaten kan tolkas mer allmängiltigt tyder det på att antalet personer som skulle registrera sig skulle bli betydligt lägre än antalet personer som på grund av sitt födelseland kan antas ha visst modersmål. De farhågor som många remissinstanser hyser om systemets effektivitet synes således vara välgrundade.

Det är vidare värt att beakta att i de länder där språkregistrering förekommer denna vanligen har någon administrativ betydelse. Så är fallet i Finland där språkförhållandena i kommunerna är beroende av antalet medborgare som uppger sig ha finska resp. svenska som modersmål enligt en obligatorisk uppgift i folkbokföringen. Enligt IPOK:s förslag skulle en frivillig språkregistrering i Sverige inte ha några administrativa konsekvenser. Jag vill i detta sammanhang erinra om att vi i Sverige redan idag har tillfredsställande administrativa system för att tillgodose individens behov av samhällsservice och att de barn som är i behov av hemspråksträning och hemspråkundervisning får rätt till detta. Det föreligger således inget administrativt behov av en språkregistrering för detta område.

Avgörande för min inställning till förslaget om språkregistrering är dock att jag inte anser en sådan vara förenlig med de principer om gemenskap och om respekt för den personliga integriteten som den svenska invandrapolitiken bygger på. Det är mycket vanligt att invandrare i Sverige lever i familjegemenskap med infödda svenskar. Detta gäller ungefär hälften av alla samboende utrikes födda personer. Av de barn till invandrare som har fötts i Sverige har flertalet i huvudsak en svensk bakgrund genom att en av föräldrarna är svensk och den andra invandrare. Vi har således redan nu, och kommer i framtiden att i ännu högre grad ha, en situation där man har helt olika styrka i sin anknytning till en viss språkgrupp. Ett nytt system för språkregistrering av det slag som IPOK har förordat skulle med hänsyn till vad jag nu har redovisat både sakna praktiskt värde och vara tveksamt ur integritetssynpunkt.

Jag anser emellertid att det kan vara av praktiskt värde att i samband med prövningen av ansökningar om uppehållstillstånd för utomnordiska medborgare även inhämta uppgift om modersmål. Invandrarverket gör detta redan idag och sedan början av år 1986 registreras dessa uppgifter i SIV:s datasystem. Syftet är bl. a. att underlätta distributionen av grundläggande samhällsinformation till nyanlända invandrare på deras eget språk. Om sådan grundläggande samhällsinformation även skall kunna distribueras till nyanlända invandrare från Finland, krävs att det internordiska flyttningsbetyget för finländska medborgare kompletteras med uppgift om modersmål. Härigenom skulle en möjlighet införas för svenskspråkiga finländska medborgare att få samhällsinformation på svenska och inte på finska språket. Vissa möjligheter finns dock redan idag för svensktalande finländska medborgare att till folkbokföringen anmäla om de vill undantas från utskick av informationsmaterial på finska.

Jag avser mot denna bakgrund att senare föreslå regeringen att ge riksskatteverket i uppdrag att utreda tekniska frågor i samband med nämnda komplettering av det internordiska flyttningsbetyget och dithörande frågor som berör den svenska folkbokföringen. Jag har i denna fråga samrått med chefen för finansdepartementet.

5 En ombudsman mot etnisk diskriminering

5.1 Inledning

Jag avser nu att lägga fram ett förslag till lagstiftning mot etnisk diskriminering. Förslaget bygger på tanken att det bör inrättas ett ämbete som ombudsman med uppgift att genom olika åtgärder motverka etnisk diskriminering i arbetslivet och på andra områden av samhällslivet. Först redovisar jag de allmänna utgångspunkterna för den föreslagna lagstiftningen (avsnitt 5.2.1). Därefter presenterar jag mina närmare överväganden och förslag under fem rubriker, nämligen ombudsmannens verksamhetsområde och diskrimineringsbegreppet (avsnitt 5.2.2), ombudsmannens uppgifter och arbetsmetoder (avsnitt 5.2.3), nämnden och dess uppgifter m. m. (avsnitt 5.2.4), organisation och kostnader (avsnitt 5.2.5) och sekretess (avsnitt 5.2.6). Några ytterligare kommentarer i sammanhanget redovisar jag i specialmotiveringen (avsnitt 5.4).

5.2 Allmän motivering

5.2.1 Allmänna utgångspunkter

Mitt förslag i huvuddrag: Samhället måste på olika sätt bestämt motverka diskriminering på etnisk grund. Lagstiftning har därvid en viktig funktion både för att ge ett skydd i det enskilda fallet och för att påverka den allmänna inställningen på området. I svensk rätt finns också flera lagbestämmelser som är verksamma mot etnisk diskriminering. Ytterligare lagstiftning, särskilt riktad mot etnisk diskriminering i arbetslivet, har föreslagits och diskuterats ingående. Någon godtagbar lösning med nya sanktionerade förbudsregler på arbetslivets område föreligger dock inte. Nu föreslås i stället en lagstiftning med annan inriktning, nämligen att en särskild ombudsman mot etnisk diskriminering tillsätts med uppgift att från en central placering i samhället och med särskild kompetens genom olika åtgärder motverka etnisk diskriminering i arbetslivet och på andra områden av samhällslivet. Uppgiften blir att dels i individuella fall ge råd, dels på ett generellt plan bl. a. genom överläggningar och information arbeta för att gällande rättsregler på området iakttas och för att kartlägga behovet av ytterligare åtgärder mot etnisk diskriminering. Statsmakterna bör reglera verksamheten i lag för att ge uttryck för den stora vikt som tillmäts aktiva insatser mot etnisk diskriminering.

Promemrieförslaget: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag.

Remissinstanserna: Den övervägande delen av myndigheterna har tillstyrkt eller i allt fall inte motsatt sig promemrieförslaget. Justitiekanslern (JK) har dock haft invändningar på flera punkter främst därför att förslaget, enligt JK: s mening, inte tillgodoser rättssäkerheten för den som påstås ha diskriminerats någon. Några myndigheter, arbetsdomstolen (AD), jäm-

ställdhetsombudsmannen (JämO) och näringsfrihetsombudsmannen (NO), har menat att bristen på sanktionsregler kan medföra att effektiviteten blir lidande. Flertalet av de organisationer m. fl. som företräder arbetsgivare och arbetstagare har tillstyrkt förslaget eller förklarat att de inte vill motsätta sig detta. Flertalet av de organisationer som företräder invandrare önskar i stället andra, mer långtgående lagstiftningsåtgärder.

Skälen för mitt förslag

Bakgrund

Att människor är likaberättigade oavsett etnisk tillhörighet och att tolerans skall råda mellan olika befolkningsgrupper hör till de grundläggande värderingar som den svenska samhällsordningen bygger på. En given utgångspunkt för svensk invandrarpolitik är därmed att de som får bosätta sig i Sverige skall omfattas av samma rättigheter och skyldigheter och erbjudas *samma möjligheter som andra invånare. Etnisk diskriminering i alla former är oacceptabel och skall motarbetas.*

Diskriminering är ett samlingsuttryck för en rad företeelser som strider mot principen om likvärdig behandling. Etnisk diskriminering tar därvid sikte på sådan diskriminering som sker på etnisk grund, dvs. beror på sådant som ras, hudfärg och nationellt eller etniskt ursprung. Det kan sägas omfatta en mängd företeelser på livets alla områden – såväl inom den offentliga och den enskilda sektorn av samhällslivet som i privatlivet. I samhällsdebatten i stort kan uttrycket användas i en vid mening utan närmare preciseringar. Människor har ändå ganska klara uppfattningar om vad det är frågan om. Etnisk diskriminering blir däremot mångtydigt och svårt att avgränsa och närmare bestämma när det ses som ett rättsligt begrepp i lagstiftningssammanhang.

Ett ytterligare problem är att begreppet etnisk diskriminering används både subjektivt och objektivt. I det ena fallet handlar det om hur någon, med rätt eller orätt, har en upplevelse av att ha blivit utsatt för etnisk diskriminering. I det andra fallet kan det vara fråga om att i ett rättsligt sammanhang fastslå att diskriminering just på etnisk grund i objektiv mening faktiskt ägt rum.

Begreppet kan också sägas omspänna företeelser av mycket varierande svårighetsgrad, alltifrån ett känslomässigt grundat handlande på privatlivets område till ett allvarligt missgynnande från en offentlig myndighets sida. Häri ligger också att begreppet genomgår förändringar på grund av det sociala livets utveckling.

Etnisk diskriminering är vidare anknuten både till den behandling enskilda individer möter och till hela etniska gruppers ställning i samhället i olika avseenden.

Etnisk diskriminering måste också betraktas med utgångspunkt i den behandling som är eller påstås vara diskriminerande. Med direkt diskriminering menas avsiktligt konkret missgynnande direkt på etnisk grund. Indirekt diskriminering handlar om att uppställa krav eller villkor som får ett missgynnande som effekt genom att vissa personer eller grupper i prakti-

ken diskvalificeras. Indirekt diskriminering kan vara både avsiktlig och oavsiktlig.

Till frågan om diskriminering hör också begreppet positiv särbehandling. Det kan här sägas handla om sådana generella åtgärder för att stärka en viss grups ställning i samhällslivet, som bygger på den övergripande principen om likvärdig behandling.

I Sverige finns i *gällande lagstiftning* dels olika regler som direkt riktar sig mot etnisk diskriminering, dels åtskilliga ytterligare regler som innefattar ett skydd mot etnisk diskriminering men som givits en större och generellare räckvidd. En viktig utgångspunkt för en redogörelse för gällande lagstiftning på området är 1970 års lagstiftningsärende angående godkännande av FN-konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering m. m. (prop. 1970:87, 1 LU 41, rskr 261). Då genomfördes en analys av vilka ändringar i svensk rätt som fordrades i anledning av ratificeringen av FN-konventionen (SÖ 1971:40). Denna analys resulterade i tillkomsten av straffstadgandet i 16 kap. 9 § BrB mot olaga diskriminering med vissa regler mot diskriminering i näringsverksamhet och i det allmännas verksamhet. Arbetslivet lämnades år 1970 utanför lagrummets tillämpningsområde. Detta beslut fattades mot bakgrund av de ingående överväganden som redovisas i förarbetena. Vad som därvid spelade in var bl. a. arbetsmarknadens parter gemensamma roll att i stor utsträckning själva genom avtal och på annat sätt ansvara för förhållandena på arbetsmarknaden, arbetsdomstolens praxis om god sed i avtalsförhållanden och det då fattade beslutet att utreda möjligheterna att stärka anställningsskyddet.

Vid sidan av den centrala straffrättsliga bestämmelsen i 16 kap. 9 § BrB finns, som framgår av redogörelsen i promemorian En ombudsman mot etnisk diskriminering, åtskilliga andra stadganden av betydelse för att hindra etnisk diskriminering i samhället. Här nämns sammanfattningsvis följande.

Statsmakterna måste iaktta förbudet i 2 kap. 15 § regeringsformen (RF) mot etniskt diskriminerande inslag i lagstiftning och annan normgivning. Den regeln leder, tillsammans med regler om att myndigheterna skall iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet och 16 kap. 9 § m. fl. bestämmelser i BrB, till att statliga och kommunala befattningshavare i myndighetsutövning och andra kontakter med allmänheten inte får utsätta någon för etnisk diskriminering.

Inom straffrätten finns åtskilliga bestämmelser som kan bli tillämpliga i situationer där någon utsatts för diskriminerande behandling på etnisk grund. Sådana regler är bl. a. bestämmelserna om förtal och förolämpning i 5 kap. BrB och förargelseväckande beteende i 16 kap. 16 § BrB. Att sådana straffrättsliga regler kan tillämpas också på händelser inom arbetslivet ligger i sakens natur och har i samband med ändringar i brottsbalkens regler om hets mot folkgrupp särskilt framhållits av departementschefen. se prop. 1981/82: 58 s. 20 angående förolämpning av invandrare på arbetsplats.

Inom civilrätten finns också åtskilliga regler, både generella klausuler

med krav på iakttagande av god sed och speciella stadganden, t.ex på boendeområdet, som kan verka till skydd mot etnisk diskriminering.

Vad gäller förhållandena inom *arbetslivet* kan följande nämnas.

I fråga om arbetssökande till statligt reglerad tjänst garanteras saklighet i prövningen av anställningsärendet av regler i regeringsformen (1 kap. 9 § och 11 kap. 9 §) och genom lagen (1976:600) om offentlig anställning. Särskilt med hänsyn till innehållet i 1 kap. 9 § RF torde också kommunerna ha att iaktta principen om saklighet i anställningsärenden.

Någon allmän lagregel enligt vilken arbetsgivaren är skyldig att iaktta saklig grund för anställning finns inte på den privata arbetsmarknaden. Anställningsrätten är i princip fri. Detsamma gäller beslut om befordran och utbildning. Lagen (1979:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet (jämställdhetslagen), liksom lagen (1982:80) om anställningsskydd (anställningsskyddslagen) och lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder (främjandelagen), innehåller dock regler som inskränker arbetsgivarens frihet i nämnda hänseenden.

Genom lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (medbestämmandelagen) ges vidare arbetstagarna genom sina organisationer möjligheter att – på både den offentliga och den privata arbetsmarknaden – utöva ett inflytande på personalpolitikens område, ett inflytande som kan få betydelse när det gäller bl. a. frågor om meritvärdering.

För offentlig arbetsgivare gäller nyssnämnda saklighetskrav även i anställningsförhållanden. Härtill kommer på hela arbetsmarknaden den viktiga regeln i anställningsskyddslagen om saklig grund för uppsägning från arbetsgivarens sida. Den på arbetsmarknaden gällande principen om skyldighet för arbetsgivare att iaktta god sed i anställningsförhållanden har vidare betydelse som skydd mot etnisk diskriminering, se bilaga 6 till propositionen, avsnitt 3.4.5, A 1.

I föreningslivet kan den enskilde åtnjuta ett skydd mot etnisk diskriminering. Detta skydd är visserligen inte lagstadgat, eftersom föreningarnas verksamhet väsentligen är reglerad i stadgar och inte i lag. Flera avgöranden i rättspraxis visar dock att det finns rättsprinciper som i olika avseenden utgör hinder mot att organisationer behandlar enskilda på ett godtyckligt sätt.

Diskrimineringsutredningen (DU) har i tre betänkanden behandlat olika frågor om lagstiftningsåtgärder m.m. mot etnisk diskriminering bl. a. i arbetslivet. En redovisning av de här aktuella förslagen från DU och av hur de togs emot av remissinstanserna finns i bilaga 3–6 till propositionen. I bilaga 6 redovisas också resultatet av en serie hearings som jag höll våren 1984. Det är mot denna bakgrund som saken beretts ytterligare inom arbetsmarknadsdepartementet och föranlett den tidigare nämnda promemorian.

DU har i sitt arbete kartlagt förekomsten av etnisk diskriminering i Sverige. Utredningen har behandlat frågan från skilda aspekter. Man har studerat invandrarnas ställning mera generellt på arbetsmarknaden bl. a. med hjälp av statistiska undersökningar. Utredningen har också undersökt svenskars attityder till invandrarna. Vidare har frågan behandlats utifrån den enskildes egna upplevelser och känslor av att ha blivit utsatt för etnisk

diskriminering. Slutligen har DU gått igenom de rättsregler som riktats mot eller eljest kan användas mot etnisk diskriminering samt studerat tillämpningen av dessa regler.

DU har visat att det förekommer etnisk diskriminering från såväl enskilda som från företag, organisationer och institutioner. Utredningen har särskilt uppmärksammat förhållandena på arbetsmarknaden.

Situationen på *arbetsmarknaden* för invandrare har blivit allt kärvare. Många arbeten som tidigare väntade på nykomna invandrare t. ex. inom tillverkningsindustrin har i stor utsträckning rationaliserats bort eller ersatts av en ny teknik, som kräver speciell utbildning. Den minskade utbyggnadstakten i den offentliga sektorn har också haft effekter på invandrarnas sysselsättning. Under en lång följd av år har den registrerade arbetslösheten hos utländska medborgare varit högre än för arbetskraften i övrigt. Det är också en större andel av dem än tidigare som återfinns i arbetsmarknadsutbildning eller omfattas av andra arbetsmarknadspolitiska insatser.

Samtidigt som dessa förändringar ägt rum, har det skett ett generationsskifte inom invandrargrupperna. Många invandrare har nu barn och barnbarn som är födda i Sverige. Denna andra och tredje generationens invandrare har andra förväntningar än föräldragenerationen. De kräver rättmätigt att få samma möjligheter till utbildning och arbete som andra ungdomar och att också möta respekt för sitt ursprung.

Det ligger i sakens natur att ett samhällsproblem som etnisk diskriminering med dessa många aspekter måste angripas på flera sätt. Attitydbildning genom utbildning och information är givetvis av grundläggande betydelse. Lagstiftning är därvid viktig, därför att samhället genom rättsreglerna ger uttryck för sin uppfattning. Men rättsreglerna måste också vara effektiva och praktiskt gå att tillämpa. Vidare måste rättsreglerna utformas så att de tillgodoser kravet på rättssäkerhet i förfarandet. Den lagstiftning som i dag är verksam mot etnisk diskriminering är inte minst ett uttryck för hur statsmakterna hittills sett på avvägningen mellan rättssäkerhet och effektivitet. Frågan är nu om denna lagstiftning behöver kompletteras och förbättras. Ett centralt problem är därvid behovet av åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet.

I gällande rätt finns regler som i betydande utsträckning ger ett skydd i arbetslivet mot olika former av diskriminering och då bl. a. på etnisk grund. Men något rättsligt skydd mot diskriminering för arbetssökande på den enskilda sektorn av arbetsmarknaden finns inte utom vad gäller könsdiskriminering. På den privata arbetsmarknaden råder i stället alltså principen om den fria anställningsrätten, låt vara att medbestämmandelagen kan öppna möjligheter för de fackliga organisationerna till ett medinflytande i personalpolitiken.

Denna ordning har en lång tradition och har väsentligen lämnats orubbad även under 1970-talets intensiva arbetsrättsliga lagstiftningsarbete. Allmänt kan sägas att skyddet mot osaklig behandling på det individuella planet förstärkts dels såvitt gäller redan bestående anställningar genom reformerna på anställningsskyddets område, dels genom jämställdhetslagen. På ett mera generellt plan – för arbetstagarna som kollektiv – har i

första hand systemet med förhandlingar och avtal på arbetsmarknaden inneburit ett skydd mot osaklig och diskriminerande behandling av arbetstagarna. Denna ordning har givits ökad stadga genom medbestämmandelagen. Ett annat inslag på det generella planet är de arbetsmarknadspolitiskt betingade åtgärderna för att stödja äldre arbetstagare och arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga på arbetsmarknaden som kommit till uttryck i främjandelagen. Den lagen innehåller bl. a. vissa regler som begränsar den fria anställningsrätten.

Det nu sagda belyser att *rättsliga åtgärder* till skydd mot diskriminering på arbetsmarknaden kan vara individinriktade och/eller kollektivt inriktade.

Individinriktade åtgärder genom lagstiftning kan ske inom ramen för straffrätten eller arbetsrätten/civilrätten.

I båda fallen knyts konkreta rättsföljder till materiella förbudsregler som verkar i enskilda konkreta fall. Rättsföljden består av sanktioner: i straffrätten ett straff och eventuellt anknutet skadestånd och i arbetsrätten skadestånd. Sanktionen att den diskriminerade skall få anställningen har i Sverige diskuterats i anslutning till jämställdhetslagen men har avvisats (jfr. bl. a. prop. 1984/85: 60). I andra länder finns sådana sanktioner.

Genom *straffrätten* uttrycker samhället sina moraliska ställningstaganden. Med det straffrättsliga systemet är också förenat starka rättsskyddsgarantier för den anklagade. Skäl kan tala för att även etnisk diskriminering i arbetslivet skall kriminaliseras, trots att tendensen för närvarande är en stark återhållsamhet med nykriminalisering. Att en kriminalisering inte föreslogs av DU beror bl. a. på att DU tvivlade på att en sådan reglering skulle ha önskad effektivitet: de stränga beviskraven i straffrätten skulle för sällan leda till fällande domar. Vidare beaktade DU arbetsmarknadens parter ovilja mot en straffrättslig lösning på området. Starka skäl kan också enligt min mening anföras för den ståndpunkten med hänsyn till att rättsbildningen på detta område traditionellt sker genom kollektivavtal.

Från invandrarorganisationernas sida har pekats på att diskriminering på etnisk grund förekommer i arbetslivet också bl. a. från arbetskamraters sida och utan att arbetsgivaren är ansvarig för det och att en reglering borde omfatta även sådana fall. Som här tidigare påpekats finns inom straffrätten vissa regler som kan ge ett skydd i vissa sådana fall. Detta straffrättsliga skydd kan byggas ut, om det anses nödvändigt. Som framgått tidigare har emellertid något förslag till straffrättslig regel på området inte framlagts av DU eller i promemorian. En sådan lösning förutsätter ytterligare utredningsarbete.

Inom *arbetsrättens* nuvarande systematik är det inte möjligt med andra regler än sådana som gäller förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagar/arbetssökande. Arbetsrättslig lagstiftning kan emellertid – i motsats till straffrättslig – genom avtal mellan arbetsmarknadens parter anpassas till skilda förhållanden i arbetslivet. Lagregler av detta slag kan kompletteras eller – om det är fråga om dispositiva regler – ersättas genom avtalsregler. Bl. a. i anslutning till jämställdhetslagen har avtalsreglering skett. En straffrättslig regel kan här inte ha samma bakgrundsfunktion men

kan givetvis även den liksom en arbetsrättslig regel bilda utgångspunkt för en uppförandekod som parterna förklarar sig vilja verka för.

En arbetsrättslig lösning ger, utöver vad nu sagts, anledning till följande synpunkter. Etnisk diskriminering är inte det enda diskrimineringsproblem som diskuterats inom arbetsrätten. Ett annat gäller behovet av regler för att skydda arbetssökande mot diskriminering av föreningsrättskränkande karaktär. Något skydd för arbetssökande mot föreningsrättskränkning infördes inte i samband med medbestämmandereformen och rättsläget är oförändrat i dag. (Jfr nya arbetsrättskommitténs betänkande, SOU 1982: 60, MBL i utveckling s. 285 ff.) Jämställdhetsreformen kan ses som ett punktingripande mot en form av diskriminering i arbetslivet. Reglerna i jämställdhetslagen har för sin effektivitet ansetts fordra bevisregler som innebär att ett orsakssamband presumeras mellan missgynnande och köns-tillhörighet. DU har bl. a. mot bakgrund härav föreslagit en bevispresumption i en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Det förslaget har mötts med stark kritik under remissbehandlingen.

Också i övrigt har åtskillig kritik framförts mot DU:s lagförslag, såväl när det gäller den allmänna uppläggningsen som i fråga om olika delar. Kritikerna har bl. a. ansett att en lag enligt förslaget, i hög grad byggd på jämställdhetslagen, skulle föranleda mycket stora tillämpningssvårigheter och därför inte kunna bli ett verksamt instrument mot etnisk diskriminering, särskilt inte i fråga om anställningsärenden på den privata arbetsmarknaden. Under intryck av bl. a. dessa synpunkter har jag kommit till uppfattningen att DU:s lagförslag inte är en lämplig modell för lagstiftning mot etnisk diskriminering. Även ett vid hearingarna framlagt utkast till en mer generalklausulsbetonad arbetsrättslig lagstiftning har mötts med kritiska påpekanden från några myndighetsföreträdare och vissa av arbetsmarknadens organisationer. Det kan konstateras att detta senare lagstiftningsalternativ i varje fall skulle fordra omfattande överarbetning och en ytterligare remissbehandling innan det skulle kunna föreläggas riksdagen. Detta alternativ måste därför redan på grund härav nu anstå.

I sammanhanget bör även nämnas att ratificeringen av FN-konventionen mot rasdiskriminering inte kan ges innebörden av att Sverige därigenom påtagit sig en absolut skyldighet att införa förbudslagstiftning vare sig av den typ DU föreslagit eller av annat slag, jfr i denna fråga prop. 1970: 87, föredragande statsrådets uttalande i prop. 1971: 125 s. 26 samt AD:s, ILO-kommitténs och SAF:s remissyttranden över DU:s delbetänkande SOU 1983: 18 (se bilaga 5 till propositionen).

Sedan DU lagt fram sitt delbetänkande har också från andra håll väckts förslag om liknande skyddsregler inom arbetsrättens ram för andra utsatta grupper.

Sådana lagstiftningsåtgärder som jag nu har diskuterat bör också bedömas ur följande perspektiv. Skilda förbudsregler mot olika former av diskriminering leder fram mot en ordning med ett generellt diskrimineringsförbud på hela arbetsmarknaden. En sådan ordning skulle – åtminstone i praktiken – innebära ett krav på saklig grund för alla anställningsbeslut, alltså även sådana beslut som fattas av privata arbetsgivare. Detta skulle medföra genomgripande förändringar på arbetsmarknaden.

Jag övergår nu till att diskutera mera *kollektivt inriktade myndighetsåtgärder* inom arbetslivet.

Genom förvaltningsrätten kan åtgärder vidtas för att möta mera generella problem på arbetsmarknaden som statsmakterna önskar ingripa mot. Både i jämställdhetslagen och i främjandelagen finns nämligen regler enligt vilka en myndighet ges i uppgift att mera aktivt utöva tillsyn på ett område. Myndighetens verksamhet garanteras genom vissa regler om uppgiftsplikt för arbetsgivare. Där regleras också en skyldighet för arbetsgivaren att vidta vissa av myndigheten angivna åtgärder i enlighet med lagstiftningens syfte. Vidare förekommer vitessanktioner i sammanhanget bl. a. för att ge eftertryck åt uppgiftsplikten och för att säkerställa att arbetsgivaren infinner sig till överläggningar eller förhandlingar. I främjandelagen finns även straff och sanktionen arbetsförmedlingstvång. Det bör här dock även nämnas att JämO:s uppgift att bevaka att aktiva åtgärder vidtas för jämställdhet från en arbetsgivares sida är begränsad till de fall där inte frågan reglerats genom kollektivavtal som slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation.

Kollektivt inriktade åtgärder av denna typ är viktiga inslag i arbetsmarknadspolitiken särskilt i perioder av hög arbetslöshet. I ett förvaltningsrättsligt regelsystem finns utrymme för en god samverkan mellan myndigheten och arbetsmarknadens parter. Mera sällan tillgrips tvångsreglerna i myndighetens arbete.

Det är knappast kontroversiellt att hävda att mera generellt inriktade aktiva åtgärder för att motverka etnisk diskriminering i arbetslivet kan vara mycket betydelsefulla. Det gäller sådant som åtgärder för att motverka olika typer av s. k. indirekt diskriminering (uppställande av vissa villkor som utesluter vissa kategorier sökande etc.) och för att understödja sådana åtgärder som kan anses falla under begreppet positiv särbehandling och som alltså inte kan sägas stå i strid mot principen om att undvika diskriminering. Arbete för att finna riktlinjer som underlättar meritvärderingen av t. ex. utbildningar i andra länder och av flerspråkighet är andra exempel på generella åtgärder av betydelse också för att motverka etnisk diskriminering. Redan i dag har olika samhällsorgan ett ansvar för sådana och liknande utvecklingsåtgärder. Men med främjandelagen och jämställdhetslagen som förebilder kan ytterligare aktiva insatser i sådana frågor med fördel initieras av ett speciellt samhällsorgan med särskild uppgift att vara verksamt mot förekomsten av etnisk diskriminering. Ett sådant organs arbete borde på ett smidigt sätt kunna förenas med andra myndigheters och parternas eget gemensamma arbete på området.

Närmare om mitt förslag

Jag bedömer det inte som möjligt att nu införa sanktionerade förbudsregler mot etnisk diskriminering i arbetslivet inom ramen för vare sig straffrätten eller arbetsrätten. Ytterligare lagstiftningsåtgärder av sådant slag på arbetsrättens område är förenade med svåra problem på centrala rättsområden. Det finns vidare ett behov att ytterligare undersöka om inte redan gällande rätt på området i högre utsträckning än hittills kan användas som

ett skydd mot etnisk diskriminering. Ett ställningstagande till behovet av sådan lagstiftning, som nu diskuteras, måste därmed skjutas på framtiden. Samtidigt finns anledning att se mycket allvarligt på sådana tecken till rasistiska eller etniskt diskriminerande attityder som tyvärr kan iakttas. Det innebär att det likväl nu finns behov av att pröva nya medel för att motverka etnisk diskriminering. En lämplig utgångspunkt för en diskussion om sådana medel är de genomgångar av gällande rätt som DU:s betänkanden och promemorian innehåller. Här belyses bestämmelsen i 16 kap. 9 § BrB och det stora antalet stadganden på skilda rättsområden som tillsammans med viktiga principer utvecklade i praxis bildar ett alls inte oväsentligt, om än ej heltäckande rättsligt skydd mot etnisk diskriminering i vårt samhälle. — Jag vill här ta fasta på de intryck denna redovisning ger. Slutsatsen blir att det med en så pass svår och omfattande reglering fordras mycket god överblick och goda kunskaper för att de möjligheter till rättsligt skydd mot etnisk diskriminering som finns redan i dag skall kunna tas till vara.

DU:s förslag om aktiva åtgärder på arbetslivets område har av remissinstanserna ansetts som viktiga inslag i arbetet att motverka etnisk diskriminering. DU har också lagt fram förslag om utökade uppgifter för SIV — mottagande av anmälningar, övervakning av handläggning hos polis- och åklagarmyndighet och vägledning, bistånd och information m. m. Förslaget om en reguljär tillsynsroll för SIV i förhållande till andra myndigheter har avstyrkts av många remissinstanser. Förslaget vad gäller vägledning, bistånd och information har däremot fått ett positivt mottagande.

Promemrieförslaget om inrättandet av en ombudsman mot etnisk diskriminering bör ses i det nu angivna perspektivet. Flertalet myndigheter och arbetsmarknadsorganisationer är också beredda att ställa sig bakom detta förslag. JK:s kritiska synpunkter avser jag att strax ta upp. Jag har uppfattat invandrarorganisationernas allmänna inställning så att de inte tror att en lag enligt promemrieförslaget kommer att bli tillräckligt effektiv. Jag kan ha förståelse för den ståndpunkten. Jag har dock i det föregående redovisat skälen till varför jag anser att en mera långtgående lagstiftning nu inte bör genomföras.

JK:s kritik går främst ut på att ombudsmannen enligt promemrieförslaget skulle ha till uppgift att genom uttalanden utpeka personer som diskriminerande och att detta är oacceptabelt därför att ombudsmannens uttalanden inte kan bli rättsligt överprövade. Jag anser emellertid inte att förslaget i promemorian bör förstås på detta sätt. I stället bör den diskussion som där förs uppfattas som en beskrivning av hur ombudsmannens verksamhet skall gestalta sig i de fall där någon enskild hos ombudsmannen hävdar att en arbetsgivare eller annan handlat diskriminerande. I promemorian sägs därvid att ombudsmannen i frågor som är eller kan väntas bli föremål för domstols eller annan myndighets prövning inte bör föregripa en sådan prövning genom att ge uttryck åt ett eget ställningstagande i saken.

Denna ståndpunkt är för övrigt naturlig med hänsyn just till att ombudsmannen enligt förslaget inte skall ha en processförande roll och att något överprövningsförfarande av ombudsmannens åtgärder i princip inte skall

finnas. Jag ställer mig också bakom denna viktiga begränsning av hur ombudsmannen har tänkts arbeta liksom de synpunkter som i övrigt anförts i promemorian på hur ombudsmannen skall kunna bemästra avvägningssproblem i sammanhanget. Det är också givet att ombudsmannen på det område där en sanktionerad förbudsregel saknas, eller vad främst gäller arbetssökande på den privata arbetsmarknaden, inte har någon laglig grund för att göra uttalanden som utpekar en enskild som diskriminerande. Tanken är i stället att ombudsmannen på det området skall kartlägga vad som förekommer, ge råd och på ett generellt plan ta olika initiativ. Jag avser att i det följande närmare diskutera den tänkta ombudsmannens uppgifter och de krav som får ställas på denne.

Med det nu sagda kan jag inte finna att JK:s synpunkter bör ses som något avgörande hinder mot ett genomförande av förslaget om inrättandet av en ombudsman mot etnisk diskriminering.

Jag vill här tillägga att det förslag som lades fram i promemorian om en ombudsman har mötts av remissinstanserna på två principiellt olika sätt. Många remissinstanser – och JO är en av dem – har uppfattat ombudsmannens funktion som rådgivande och utredande, medan några få remissinstanser, främst JK, har sett ombudsmannen mera som en tillsynsmyndighet. Den skillnad som här föreligger i uppfattningen av förslagets huvuddrag blir grundläggande för hur förslagets detaljer sedan uppfattas. Den leder till olika syn på frågan om lagstiftningens utformning, lagreglernas precision, kompetensförhållanden, sanktioner och effekter av lagstiftningen. Min egen utgångspunkt är, och så har jag också uppfattat promemoriaförslaget, att ombudsmannen skall ha en rådgivande och utredande funktion. Därmed ger sig också ett naturligt mönster för den närmare utformningen.

Ombudsmannen skall enligt min mening arbeta med ett ganska fritt mandat men stödd av vissa av riksdagen i lagform angivna principer för verksamheten. Ett nytt myndighetsorgan av den skisserade typen kan åtminstone tills vidare inte ges någon processförande roll. Som framgått tidigare finns inte förutsättningar för en lagstiftning med egentliga förbudsregler. Inte heller förefaller det lämpligt att inom ramen för de gällande materiella reglerna föra in någon ny processförande institution såsom en specialåklagare eller exklusivt rättshjälpsbiträde etc. Med dessa utgångspunkter blir konsekvensen att vissa naturliga begränsningar måste göras när det gäller ombudsmannens funktioner. Ombudsmannen bör genom individuell rådgivning och olika pådrivande generella insatser verka på skilda samhällsområden. För arbetslivets del föreslås dock i det följande särskilda befogenheter för ombudsmannen främst för att garantera denne insyn. En viktig uppgift, slutligen, blir att rapportera till regeringen om behovet av ytterligare lagstiftning. Det är dock väsentligt att tvekan om ombudsmannens roll i görligaste mån undanröjs. Jag avser därför att i det följande söka tillmötesgå några av JK:s önskemål om preciseringar av lagtexten för att motverka risken för intressekonflikter och problem med en alltför betungande uppgiftsskyldighet för arbetsgivarna.

Det är mot nu redovisade bakgrund som jag föreslår att ett myndighetsorgan tillskapas med särskilda uppgifter att i bred kontakt med enskilda

och samhällslivets olika offentliga och privata organ aktivt bekämpa etnisk diskriminering i samhällslivet på både ett individuellt och kollektivt plan. En sådan institution skulle kunna ges en viss likhet med de ombudsmannainstitutioner som redan finns i Sverige och i många andra länder. Det bör här betonas att inrättandet av ett sådant organ givetvis inte innebär någon förändring av det ansvar som alla myndigheter har på sina respektive verksamhetsområden, jfr bl. a. förordningen (1976:310) om åtgärder för invandrare m. fl. Att varje myndighet har skyldighet att åt enskilda lämna upplysningar och vägledning är också en viktig princip i förvaltningsrätten. Men genom att ombudsmannen placeras centralt och kan bidra med särskild kompetens just i frågor om etnisk diskriminering bör den nya institutionen, bl. a. i samråd med andra myndigheter, bli ett verksamt medel, bland andra, för att motverka etnisk diskriminering.

Den här föreslagna tekniken, att en myndighetsuppgift av här avsett slag delvis bedrivs utan direkt stöd av någon uttrycklig bakomliggande materiell förbuds- eller påbudsregel, är inte helt okänd i svensk rätt. Den ursprungliga utformningen av 1953 års lag om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet är ett exempel på sådan lagstiftningsteknik. Enligt den lagen hade näringsfrihetsrådet i uppgift att genom förhandling söka undanröja skadlig verkan av konkurrensbegränsning även av annat slag än sådan som uttryckligen förbjudits i lagen (prop. 1953: 103 jämförd med prop. 1966: 13). Regelsystemet i främjandelagen är uppbyggt efter delvis liknande mönster.

Utgångspunkten för ombudsmannens verksamhet blir alltså de rättsregler som gäller i dag. Ombudsmannens verksamhet fordrar dock lagstiftning. I de delar det gäller att ålägga arbetsgivare skyldighet att lämna uppgifter till och komma till överläggningar med ombudsmannen – ålägganden som får ses som särskilt viktiga i fråga om anställningsärenden främst på den privata arbetsmarknaden, där materiella regler mot etnisk diskriminering saknas – fordras att reglerna ges lagform. Det är emellertid även i övrigt lämpligt att genom lagstiftning ge ökat eftertryck åt även de kringliggande bestämmelserna om ombudsmannens verksamhet. Genom en lag på området kan statsmakterna tydligare ange sitt program eller fasta viljeinriktning att med olika medel aktivt motverka etnisk diskriminering i samhällslivet. Jag har dock inte funnit det lämpligt att i lagen ta in en uttrycklig, ehuru osanktionerad, regel om ett förbud mot etnisk diskriminering. I stället föreslås en regel formulerad som en ändamålsbestämning i en inledande bestämmelse i lagen som ger uttryck för statsmakternas bestämda avståndstagande mot etnisk diskriminering.

5.2.2 Ombudsmannens verksamhetsområde och diskrimineringsbegreppet

Mitt förslag: Ombudsmannens verksamhetsområde avses spänna över hela samhällslivet, eller med andra ord såväl den offentliga sektorn som de delar av samhällslivet där privata verksamheter förekommer. Privatlivet omfattas inte. Ombudsmannen föreslås ägna särskilt uppmärksamhet åt en del av samhällslivet, nämligen

arbetslivet. På verksamhetsområdet skall ombudsmannen genom olika åtgärder motverka etnisk diskriminering. Begreppet etnisk diskriminering ges här samma principiella innebörd som i bl. a. brottsbalkens bestämmelser om olaga diskriminering (16 kap. 9 §).

Promemorians förslag överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: Endast ett mindre antal remissinstanser har behandlat verksamhetsområdet och diskrimineringsbegreppet. Flera av dem har varit positiva till det vida verksamhetsområde som föreslagits i promemorian. Så är fallet med statens invandrarverk (SIV), JämO, kammarrätten i Jönköping, riksdagens justitieombudsmän (JO), Kommunförbundet och Kooperationens förhandlingsorganisation (KFO). JK anser att det inte behövs något särskilt kontrollorgan för frågor om etnisk diskriminering inom den offentliga sektorn och att bestämmelserna om verksamhetsområdet är alltför allmänt hållna och oprecisa. JK menar bl. a. att begreppet arbetslivet givits en alltför vid innebörd för att kunna läggas till grund för vitessanktionerade plikter för arbetsgivare. Några remissinstanser, såsom JK, socialstyrelsen, riksrevisionsverket (RRV), konsumentombudsmannen (KO) och JO, framhåller att det med ett sådant omfattande och icke närmare preciserat verksamhetsområde kan uppkomma gränsdragningsproblem och kompetenskonflikter. KO och JO framhåller dock att den typen av problem bör kunna bemästras i samråd med berörda myndigheter. SIV anser att ombudsmannens uppgifter när det gäller allmänna invandrarfrågor bör begränsas till direkta diskrimineringsfrågor för att dubbelarbete skall undvikas. Förslaget om diskrimineringsbegreppet möts av positiva uttalanden av socialstyrelsen, JämO och kammarrätten i Jönköping. Kammarrätten, liksom Advokatsamfundet, erinrar, såvitt gäller rekvisitet trosbekännelse, om att det ibland kan vara motiverat att ta hänsyn till en människas religiösa uppfattning i samband med anställning.

Skälen för mitt förslag

Verksamhetsområdet

DU betonade i sitt slutbetänkande vikten av insatser mot etnisk diskriminering inom samhällslivets olika delar. Remissinstanserna delade denna grundläggande värdering. Mot den bakgrunden föreslogs i promemorian att ombudsmannens verksamhetsområde skulle spänna över hela samhällslivet. Vid remissbehandlingen har promemorian mötts av ett i huvudsak positivt gensvar i denna del.

Ombudsmannens verksamhetsområde bör mot denna bakgrund avse hela samhällslivet. En naturlig gräns bildas därigenom mot privatlivet som helt bör hållas utanför den tänkta ordningen. Uttrycket "samhällslivet" kan helt visst te sig ganska oprecist. Det har dock tidigare förts in i svenskt författningsspråk, se 1 § första stycket socialtjänstlagen (1980: 620). Med den uppläggningsen den nu aktuella lagstiftningen har givits, utan materiella förbudsregler, kan jag inte se något hinder mot att även här använda detta uttryck utan att precisera det i lagtexten. Inom verksamhetsområdet faller

naturligen statliga, kommunala och enskilda verksamheter inom samhällslivet såsom skolan, boendet, föreningslivet, hälso- och sjukvården och näringslivet, liksom arbetslivet, uppfattat i vid mening.

I promemorian föreslogs särskilda regler för att betona vikten av att arbetslivet och dess förhållanden skall ägnas särskild uppmärksamhet av ombudsmannen. Remissinstanserna har överlag inte haft något att invända mot detta förslag. Jag anser att promemorieförslaget i denna del bör genomföras. Härvid skall inte någon principiell skillnad göras mellan den offentliga respektive den privata delen av arbetsmarknaden. Den närmare innebörden av uttrycket arbetslivet kommer jag att diskutera i avsnitt 5.2.3.

Som framgått i det föregående kan ombudsmannens arbete inom ett på detta sätt angivet verksamhetsområde till mycket väsentlig del bedrivas med utgångspunkt i gällande straffrättslig och civilrättslig lagstiftning och de rättsliga principer som på olika sätt utgör hinder mot etnisk diskriminering. Nuvarande rättsliga reglering täcker dock inte etnisk diskriminering vad gäller arbetssökande på den privata arbetsmarknaden och inte heller stora delar av föreningslivet. Även dessa delar av samhällslivet kan dock på ett naturligt sätt inbegripas i ombudsmannens verksamhet med stöd av en ändamålsbestämmelse om motverkande av etnisk diskriminering, som även knyter an till svenska konventionsåtaganden på området.

Den offentliga sektorn står under bl. a. JK: s och JO: s tillsyn. Även då myndigheter uppträder som arbetsgivare omfattas de av denna tillsyn. Några remissinstanser har hävdad att tillskapandet av en ombudsman mot etnisk diskriminering i fråga om den offentliga sektorn och dess verksamhet kan leda till kompetenskonflikter och JK har menat att en sådan ombudsman inte skulle fylla någon funktion vid sidan av de på denna sektor verksamma tillsynsorganen.

I fråga om risken för kompetenskonflikter har JO och KO dock anfört att problemet bör kunna bemästras genom samråd mellan ombudsmannen och andra berörda myndigheter. Jag delar denna uppfattning och vill framhålla att det är meningen att ombudsmannen skall arbeta med bl. a. initiativ och kontaktskapande verksamhet. Det är därvid ett av syftena bakom den föreslagna institutionen att ombudsmannen skall arbeta med frågorna i nära kontakt med andra myndigheter och bidra med sina erfarenheter i fråga om diskrimineringsproblematiken som en komplettering till de andra myndigheternas egen sakliga kompetens. Detta gäller, som jag ser det, självfallet även på det område som SIV svarar för. SIV: s allmänna verksamhet är betydelsefull också för att motverka diskriminering. För ombudsmannen bör det alltså vara en naturlig uppgift att, i samverkan med SIV, bevaka diskrimineringsfrågor även på detta område. Att tala om kompetenskonflikter i ett sådant sammanhang är egentligen inte rättvisande. I stället är det fråga om att förhindra dubbelarbete och åtgärder som motverkar varandra. Här kan ett samråd mellan ombudsmannen och berörda myndigheter ha en direkt positiv betydelse för att man skall nå goda arbetsresultat. Det jag nu har sagt om relationen mellan ombudsmannen och andra myndigheter gäller naturligtvis också förhållandet mellan ombudsmannen och olika kommunala organ, såsom t. ex. invandrarbyråerna.

Det finns emellertid ytterligare skäl som talar för att problem mellan ombudsmannen och andra myndigheter inte skall behöva uppkomma eller stå kvar olösta. En ombudsman mot etnisk diskriminering, inordnad i systemet av statliga myndigheter, kommer, liksom bl. a. NO och JämO – som för övrigt har uppgifter på både den offentliga och den enskilda sektorn – att vara underkastad JK:s och JO:s tillsyn. JK:s och JO:s tillsyn av den offentlige arbetsgivaren är vidare väsentligen inriktad på en ansvarsprövning av förfarandefrågor i individuella ärenden. En ombudsman mot etnisk diskriminering måste givetvis beakta de prövningsmöjligheter som redan finns och får därför främst syssla med rådgivning i individuella fall och med att initiera förändringar i generella frågor i kontakt med myndigheterna. JK och JO har tillsynsuppgifter som innefattar frågor av vitt skilda slag inom hela den offentliga sektorn. Den nya ombudsmannen skall som jag tidigare sagt inte vara en tillsynsmyndighet utan ha rådgivande/utredande uppgifter och därigenom få möjlighet att koncentrera sig på en fråga som fordrar alldeles särskilda insatser både i fråga om mål och medel. Härigenom kan ombudsmannen få en viktig roll även inom hela den offentliga sektorn.

Begreppet etnisk diskriminering

I promemorian föreslogs att ombudsmannens verksamhet mot etnisk diskriminering skulle styras av ett diskrimineringsbegrepp som direkt motsvarar det som finns i bl. a. bestämmelsen om olaga diskriminering i 16 kap. 9 § BrB. Förslaget har inte mött någon egentlig erinran under remissbehandlingen. Jag anser att promemorian bör följas på denna punkt. Det innebär att diskrimineringsgrunderna är ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse. Man kan hysa tvekan inför att här låta begreppet etnisk diskriminering omfatta även fall då någon diskrimineras för att han eller hon tillhör ett visst trossamfund eller en viss religiös grupp. Diskriminering på grund av trosbekännelse innefattar emellertid ofta någon form av etnisk diskriminering i egentlig mening. Det ligger vidare ett stort värde i att använda diskrimineringsgrunder som direkt knyter an till gällande rätt. Vägledning kan därmed erhållas i förarbetena till brottsbalkens bestämmelser i 16 kap. 8 och 9 §§ och i den domstolspraxis som finns i anslutning till dessa bestämmelser. Promemorian innehåller en närmare redovisning av brottsbalkens bestämmelser och jag hänvisar därför dit. Jag kommer även att något kommentera begreppet etnisk diskriminering i specialmotiveringen i det följande. Där tar jag också upp den av kammarrätten i Jönköping och Advokatsamfundet väckta frågan om rekvisitet trosbekännelse.

5.2.3 Ombudsmannens uppgifter och arbetsmetoder

Mitt förslag: Ombudsmannens uppgifter skall vara inriktade dels på individuella, dels på generella frågor. I de individuella fallen skall ombudsmannen genom bl. a. råd och upplysningar medverka till att den som anser sig ha blivit diskriminerad kan tillvarata sina rättighe-

ter. På ett generellt plan skall ombudsmannen ta initiativ till åtgärder mot etnisk diskriminering genom överläggningar med myndigheter, företag och organisationer och genom opinionsbildning, information och på annat liknande sätt. Arbetslivet skall ägnas särskild uppmärksamhet. På det området skall ombudsmannen ha befogenhet att vid vite förelägga arbetsgivare att komma till överläggningar med och lämna upplysningar till ombudsmannen. En viktig uppgift skall också vara att rapportera till regeringen om behovet av ytterligare lagstiftning eller andra åtgärder.

Promemoriaförläggningen: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag. Enligt promemoriaförläggningen ges dock inte ombudsmannen rätt att själv förelägga vite. I stället föreslås att frågor om vitesföreläggande för arbetsgivare skall prövas av en särskild nämnd mot etnisk diskriminering på ombudsmannens begäran.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser uttalar sig mera allmänt om förslaget och behandlar inte uttryckligen frågan om ombudsmannens uppgifter. Av dem som är tveksamma till förslaget ifrågasätter några om ombudsmannens verksamhet kan bli effektiv utan stöd av sanktionerade förbudsregler. JK anser att det bör närmare klarläggas hur omfattande och ingående ombudsmannens råd och upplysningar skall vara och vilket ansvar som ombudsmannen skall ha för verksamheten. SIV påpekar vikten av att rådgivningen kommer nära dem som behöver den. Även JämO framhåller betydelsen av att rådgivningen bedrivs på ett lokalt plan. Några remissinstanser kommenterar den föreslagna vitesregeln. Vissa anser att regeln inte bara bör gälla arbetsgivare utan även andra. JK finner det otillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt att, som föreslås i promemorian, ett beslut om vitesföreläggande inte skall kunna överklagas. Vissa frågor som rör förfarandet hos ombudsmannen tas upp av JK och JO. Det gäller bl. a. frågan om hur ett enskilt ärende hos ombudsmannen bör avslutas.

Skälen för mitt förslag

Bakgrund

Av skäl som jag tidigare redovisat är en lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet med förbudsregler och sanktioner nu inte aktuell. Som vissa remissinstanser påpekat finns det givetvis en risk att ombudsmannens verksamhet blir svårbemästrad och mindre effektiv utan stöd av förbudsregler och utan en uppgift för ombudsmannen som processförare. Som jag redan framhållit är emellertid tanken med mitt förslag att ombudsmannen skall ha en rådgivande och utredande funktion.

Det är alltså inte meningen att ombudsmannen skall uppfattas som en tillsynsmyndighet i egentlig mening med uppgift att stämpla eller peka ut enskilda som diskriminerande. Om straff, sanktioner och rättslig prövning inte i första hand förknippas med ombudsmannens verksamhet, kan denna ges en mer renodlat konstruktiv inriktning, nämligen att hjälpa till rätta

dem som känner sig missgynnade och att på olika sätt bidra till en samhällsutveckling där rasism och diskriminering inte får något utrymme. Tanken är att ombudsmannen genom metoder som uppfattas som positiva skall öka insikten om gällande regler på området och de värderingar som dessa bygger på, initiera förändringsprocesser ägnade att främja goda relationer mellan människor med olika etnisk bakgrund och därmed förebygga etnisk diskriminering och rasism. Målet med verksamheten kan med andra ord beskrivas så att ombudsmannen ytterst skall sträva efter att samhälleliga åtgärder på området – och därmed även ombudsmannen själv – inte längre behövs. – Även med en verksamhet upplagd på detta sätt, kan det dock knappast helt undvikas att olika åtgärder som ombudsmannen vidtar ibland – med rätt eller orätt – kan komma att tolkas som kritik eller som ett påstående om att någon uppträtt klandervärt eller olagligt. Problem av dessa slag är förenade med många myndigheters verksamhet och bör inte överdrivas. Jag återkommer strax med ytterligare synpunkter på hur sådana problem bör kunna bemästras.

Det bör här också framhållas att ombudsmannen kan sägas föfoga över en "sanktionsmöjlighet" nämligen den som ligger i förslaget att ombudsmannen skall lämna rapporter till regeringen om sin verksamhet och därvid kunna föreslå lagändringar. Skulle ombudsmannens verksamhet inte få avsedd effekt, är tanken att hans eller hennes erfarenheter skall kunna läggas till grund för framtida lagstiftningsåtgärder mot etnisk diskriminering.

De individuella fallen

När det gäller ombudsmannens uppgifter i de individuella fallen är utgångspunkten att det i den svenska lagstiftningen finns åtskilliga rättsregler som verkar till skydd mot etnisk diskriminering. Dessa regler är emellertid rätt svåra att överblicka, bl. a. därför att de återfinns i olika rättskällor. Från invandrarorganisationernas sida har med särskild skärpa framhållits behovet av att ha någon instans dit man kan vända sig för att få råd. För invandrare i den första generationen, med begränsade kunskaper i svenska, kan det vara en i det närmaste omöjlig uppgift att själva skaffa sig tillräcklig kännedom om rättsreglerna. För att stärka bl. a. denna grupps resurser fordras därför särskilda insatser.

Ombudsmannen skall alltså kunna ge personer som vänder sig till honom eller henne råd och information om hur den enskilde skall kunna ta till vara sin rätt. Ombudsmannen skall därvid kunna ge grundläggande upplysningar om de regler som saken gäller och om hur man får rättshjälp. Vidare skall ombudsmannen kunna hänvisa till advokat, konsumentrådgivare, annan rådgivare eller kommunal invandrarbyrå etc. Även en rekommendation att söka biträde hos den fackliga organisationen, hos hyresgästföreningen etc. kan i en del fall ligga nära till hands. Ombudsmannen skall vidare kunna informera om hur en polisanmälan görs och vad man bör överväga i det sammanhanget. Ombudsmannen bör också i en del fall ha anledning att erinra om andra ombudsmäns och andra myndigheters prövningsmöjligheter. Rådgivningen bör vara enkel och formlös men också aktiv.

JK har ansett det nödvändigt att närmare ange hur omfattande och ingående råd som skall lämnas och vilket ansvar som ombudsmannen har för verksamheten. JK menar bl. a. att en aktiv rådgivning kan föranleda skadeståndsskyldighet för staten och att rådgivningen därför bör begränsas till att avse hänvisningar till andra myndigheter m. m. Jag delar inte JK:s uppfattning. Med den inriktning som mitt förslag har är det varken lämpligt eller nödvändigt att begränsa rådgivningsverksamheten på det sätt JK förordat. För att verksamheten skall ge avsedd effekt måste den självfallet bedrivas på ett sakligt och vederhäftigt sätt. Några preciserade direktiv för hur rådgivningen skall bedrivas och hur ingående den skall vara, bör inte lämnas. Detta får i stället bedömas med utgångspunkt i det enskilda fallet. Det kan vara lämpligt att ombudsmannen utarbetar upplysningsbroschyrer med bakgrundsmaterial som komplettering till ett mer eller mindre ingående brevsvaret eller till ett telefonsamtal. Som SIV och JämO framhållit är det också viktigt att ombudsmannen på olika sätt utvecklar ett nära samarbete med invandrarbyråer och andra lokala rådgivare som därigenom får ökad möjlighet att ta hand om rådgivning i diskrimineringsfrågor. Genom ett sådant samarbete kan ombudsmannen också utveckla rutiner för att på bästa sätt utnyttja tillgängliga tolk- och översättarresurser, rutiner som kan få stor betydelse för att verksamheten skall bli effektiv.

I vissa fall av principiell vikt eller av större betydelse för den enskilde kan ombudsmannen komma att behöva ta kontakt med myndigheter eller andra för att skaffa sig tillräckligt underlag för rådgivningen. Det kan här röra sig om både att få information om det enskilda fallet och om att inhämta mera allmänt kunskapsmaterial.

En grundläggande tanke är vidare att den erfarenhet som ombudsmannen får av arbetet med individuella fall skall utnyttjas i den generellt inriktade verksamheten. Även utan att ha en ställning som en egentlig tillsynsmyndighet skall ombudsmannen i det syftet på ett principiellt plan kunna följa utvecklingen på olika samhällsområden. För denna uppgift bör ombudsmannen hålla sig underrättad om vad som händer i viktiga enskilda ärenden.

Ombudsmannen avses även i de enskilda ärendena kunna ta initiativ till överläggningar med den som påstått ha agerat på ett diskriminerande sätt i syfte att få upplysningar i saken. Om han eller hon finner att den som berörs av en anmälan ger uttryck för en vilja att söka lösa problemet eller på annat sätt gå den enskilde till mötes bör ombudsmannen aktivt kunna verka för någon form av uppgörelse mellan de berörda. Det kan också vara naturligt att ombudsmannen i en sådan eller liknande situation ställer sin sakkunskap i diskrimineringsfrågor till förfogande för att på det sättet bidra till att uppkomna motsättningar får sin lösning. Aktiviteter från ombudsmannens sida i sådana sammanhang kan också vara ägnade att undanröja eventuella missförstånd. Den principiella utgångspunkten för överläggningar av här angivet slag är frivillighet, även om det för arbetslivets del i det följande föreslås en vitessanktionerad regel om arbetsgivares skyldigheter i sammanhanget. En grundtanke med den föreslagna lagstiftningen är emellertid att enskilda och myndigheter på olika sätt deltar i strävandena att motverka etnisk diskriminering i samhällslivet i stort. Detta bör komma

till uttryck i lagtexten genom en erinran om att inte bara arbetsgivare utan även andra bör komma till överläggningar som ombudsmannen begär.

I motsats till JK finner jag att det i vissa fall kan vara naturligt att ombudsmannen anmäler misstanke om brott till åtal när det är fråga om brott som faller under allmänt åtal. Olaga diskriminering är ett exempel på den typen av brott. Ombudsmannens bedömning av om en anmälan till polis eller åklagare bör ske, får grundas på uppgifter från enskilda eller när ombudsmannen eljest får veta något som tyder på att ett brott, med inslag av etnisk diskriminering, ägt rum. En förutsättning för åtgärden är, som nyss nämnts, att brottet faller under allmänt åtal och vidare att kända omständigheter talar för att en förundersökning bör inledas. På motsvarande sätt kan det någon gång vara naturligt att ombudsmannen – i ett principiellt viktigt fall – söker få en överprövning till stånd enligt de rutiner som gäller för detta när en polisanmälan inte leder till åtal, jfr. prop. 1984/85: 100 bilaga 4, s. 67 ff, JuU 30 och rskr 304. För dessa möjligheter fordras inte och bör inte ske någon lagreglering. Såvitt gäller brott, som inte faller under allmänt åtal, inskränker sig ombudsmannens uppgifter till att ge råd i samband med en förfrågan från den enskilde.

Ombudsmannens verksamhet är avsedd att bedrivas efter vanliga förvaltningsrättsliga principer. Bestämmelserna i förvaltningslagen blir därvid tillämpliga. I handläggningen av enskilda ärenden bör i stor utsträckning ett formlost förfarande användas. Rådgivningsverksamheten bör sålunda ofta bedrivas med telefonbesked och enkla brevsvår. Ombudsmannens åtgärder i de enskilda ärendena skall givetvis dokumenteras på samma sätt som i övrigt gäller den svenska förvaltningen.

JO har påpekat att det av promemorieförslaget inte framgår hur ett ärende hos ombudsmannen som rör anmälan av enskild skall avslutas. I anledning härav och även mot bakgrund av JK:s allmänna inställning till förslaget, vill jag åter understryka att det inte är meningen att ombudsmannen skall uttala kritik mot enskilda eller utpeka dem som diskriminerande. Ett enskilt ärende hos ombudsmannen skall inte avslutas genom beslut i sak eller liknande som innefattar någon form av värdering av frågan i ärendet. Sedan ombudsmannen lämnat råd eller vidtagit annan åtgärd av liknande slag, avslutas ärendet på enklaste sätt genom att läggas till handlingarna eller genom beslut om avskrivning.

De generella åtgärderna

Ombudsmannen avses enligt förslaget genom överläggningar med statliga och kommunala myndigheter, företag och organisationer samt genom opinionsbildning, information och på annat sätt främja likvärdig behandling med beaktande av etnisk tillhörighet. Ombudsmannen skall alltså vara ett samhällsorgan med uppgift att aktivt driva på utvecklingen på området i önskad riktning och att förebygga missförhållanden på bred front. En sådan funktion, som för övrigt inte är helt ny, är en viktig myndighetsuppgift i dagens samhälle. Liknande funktioner finns inom flera samhällssektorer. Här kan allmänt erinras om sådana organ som konsumentverket, med den därtill anknutna konsumentombudsmannen, och brottsförebyg-

gande rådet. Även myndigheter av typ SIV med de uppgifter som angivits i verksinstruktionen och i förordningen (1976: 310) om åtgärder för invandrare m. fl. kan nämnas. Arbetslivet är ett viktigt område för ombudsmannen. Därför är jämställdhetsombudsmannens funktioner och de funktioner som organ inom arbetsmarknadsverket har enligt främjandelagen i vissa delar goda förebilder för hur ombudsmannens uppgifter bör utformas.

Genom många olika medel på det generella planet kan ombudsmannen få en bred kontaktyta i samhället. Opinionsbildning och informationsverksamhet eller med andra ord att delta i utbildning, konferenser, möten och i massmediasammanhang är här naturliga inslag. En öppenhet från ombudsmannens sida i förhållande till massmedia, folkrörelser, föreningslivet och utbildningsväsendets organ bör vara en av hörnstenarna i verksamheten.

Ett centralt inslag i ombudsmannens verksamhet avses också bli överläggningar med statliga myndigheter, kommuner, företag och organisationer. Utgångspunkten är här frivillighet. Att myndigheterna och övriga bör ställa upp på initiativ av ombudsmannen för överläggningar i generella frågor, liksom i individuella fall, bör som tidigare sagts framgå i lagtexten. För myndigheternas del bör vikten av samråd också anges i samband med den överarbetning av förordningen (1976: 310) om åtgärder för invandrare m. fl. som det är naturligt att regeringen gör i samband med reformen.

Överläggningar som ombudsmannen håller i generella frågor kan tänkas ha flera olika funktioner. De kan tjäna till erfarenhetsutbyte, insamling av fakta och andra upplysningar. I mycket bör sådana överläggningar också kunna vara attitydbildande. Vid överläggningar med organisationer av olika slag bör diskussionen ibland kunna gälla utvecklandet av "uppförandekoder" eller rekommenderande program i olika frågor som kan befordra likvärdig behandling med beaktande av etnisk tillhörighet. På olika områden finns sakkunniga myndigheter och organisationer som aktivt kan bidra till sådant arbete. Ombudsmannen bör t. ex. i överläggningar med fastighetsägarnas och hyresgästernas organisationer kunna utarbeta rekommendationer i syfte att motverka etnisk diskriminering på bostadsmarknaden.

Samverkan med arbetsmarknadens parter bör självfallet också vara en väsentlig uppgift för ombudsmannen. Det kan i detta sammanhang nämnas att Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Landsorganisationen (LO) och Privattjänstemannakartellen och SIV i samarbete med arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) för närvarande håller på att utforma en gemensam handledning "Invandrarfrågorna i företaget". Uppföljningen av de principer och riktlinjer som därvid utarbetas bör ombudsmannen naturligen utgå från i sina kontakter med arbetsmarknadens parter och i sitt övriga arbete på arbetslivets område.

Ombudsmannen bör också ta initiativ till förändringar när det gäller lagstiftning. Den uppgiften är central och bör inta en framskjuten plats i ombudsmannens verksamhet. Jag återkommer till saken i det följande.

Särskilt om ombudsmannens uppgifter på arbetslivets område

I en lagstiftning om åtgärder mot etnisk diskriminering är, som tidigare framhållits, det viktigt att särskild uppmärksamhet ägnas arbetslivets förhållanden.

Till arbetslivet brukar i arbetsrätten räknas förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Begreppet arbetslivet förekommer i medbestämmandelagen och i jämställdhetslagen. Jämställdhetslagen gäller även förhållandet mellan arbetsgivare och arbetssökande. Under remissbehandlingen av DU:s betänkande och särskilt vid hearingen med invandrarrådets medlemmar har framförts synpunkten att regler mot etnisk diskriminering på arbetslivets område inte bara borde gälla arbetsgivare utan även omfatta den enskildes relationer till arbetskamrater och fackföreningar. Inom ramen för den här föreslagna lagstiftningen är det naturligt att söka tillgodose dessa önskemål. Det kan ske genom att begreppet arbetslivet här ges en vidare innebörd som får innefatta, förutom relationen arbetsgivare – arbetssökande och arbetstagare och allt som hör till arbetets organisation, också sådant som förhållandena på arbetsplatsen rent generellt liksom arbetsförmedlingens verksamhet och annan verksamhet knuten till arbetslivet, såsom förenings- och utbildningsverksamhet. Till arbetslivet bör även räknas förhållandet mellan arbetstagare och grupper av arbetstagare.

Ombudsmannen avses i sin verksamhet med arbetslivsfrågorna ha de uppgifter som beskrivits i det föregående såvitt gäller samhällslivet i stort. Härtill kommer att det i lagen särskilt bör anges två speciella frågor på arbetslivets område som ombudsmannen särskilt bör arbeta med, nämligen dels att arbetssökande inte diskrimineras på etnisk grund vid anställning, dels att goda relationer i arbetslivet mellan etniska grupper främjas. Arbetsgivare bör åläggas vissa i lagen angivna skyldigheter i ombudsmannens verksamhet.

Den första uppgiften, att motverka etnisk diskriminering beträffande arbetssökande, är central. Den kan beträffande det statliga och det kommunala området bedrivas mot bakgrund av lag och gällande rättsprinciper. Där kan uppgiften främst inriktas på råd i enskilda fall, kartläggning av fakta och arbete på ett generellt plan efter mönster av JämO:s arbete och reglerna i främjandelagen. Inom den privata sektorn av arbetsmarknaden är förhållandena annorlunda. Här finns ett behov av en aktiv bevakning från ombudsmannens sida även i enskilda fall. Detta gäller inte minst utanför det kollektivavtalsreglerade området, där arbetsmarknadens parter inte kan direkt påverka eller kontrollera regelbildningen. Ombudsmannen bör även här ibland kunna nöja sig med att ge råd och sakupplysningar. Men inte sällan bör ombudsmannen gå vidare och söka kartlägga vad som faktiskt hänt i det enskilda fallet och skaffa in uppgifter om arbetsgivarens beslutsunderlag i ärendet och liknande. Vidare bör ombudsmannen kunna hålla överläggningar med arbetsgivare för att erhålla information om och synpunkter på enskilda fall.

Överläggningsmöjligheten med arbetsgivare i individuella ärenden är viktig inte minst för att ombudsmannen skall kunna bedöma om gällande ordning är tillräcklig för att motverka etnisk diskriminering i arbetslivet eller om ytterligare åtgärder måste övervägas. Det finns nämligen anledning – varför behöver inte utvecklas här – att se allvarligt på tendenser till etnisk diskriminering inte minst i anställningsförfaranden. Samtidigt måste betonas att företeelser som av någon kan uppfattas som uttryck för etnisk

diskriminering inte behöver vara det, t. ex. där det i stället varit kunskaper i svenska språket som utgjort en i det enskilda fallet fullt korrekt urvalsgrund. Om det i ombudsmannens verksamhet kommer fram att arbetsgivare konsekvent och utan att ta rättelse, bedriver en diskriminerande anställningspolitik, måste ombudsmannen inskrida kraftfullt, t. ex. genom kontakt med parterna på arbetsmarknaden eller på annat sätt. Uppnås inte resultat på den vägen, återstår för ombudsmannen i sista hand att föreslå lagstiftningsåtgärder.

För att på ett allmänt plan arbeta mot attityder av nyss antytt slag är de generella åtgärderna givetvis av stor betydelse. Det arbetet kan bedrivas i nära kontakt med arbetsmarknadens organisationer och även, som jag tidigare varit inne på, med t. ex. myndigheter som AMS och SIV. Arbetet kan gälla både övergripande frågor som rör en särskild kommun eller arbetsplats eller sakfrågor av typ meritvärdering av utländska utbildningar, värdet av två- eller flerspråkighet, frågor kring svenskundervisningen etc. Här är JämO:s arbete en förebild. Även beträffande det generella arbetet bör ombudsmannen ha rätt att påfordra uppgifter från och överläggningar med arbetsgivaren, som därför bör åläggas en skyldighet att medverka på sådant sätt. Överläggningarna skall ha i syfte att av en arbetsgivare erhålla underlag för åtgärder av generell betydelse. Här är främjandelagen i viss mån förebilden.

Mot angivna bakgrund föreslås en särskild lagregel om vad arbetsgivaren har att iakttä. Som kommer att framgå i det följande bör den regeln utformas på ett något annat sätt än i promemorian.

För att säkerställa ombudsmannens uppgifter på området föreslogs i promemorian att en särskild nämnd skulle ges befogenhet att förelägga arbetsgivare vid vite att fullgöra sin överläggningsskyldighet och skyldighet att lämna erforderliga upplysningar till ombudsmannen. Jag anser att arbetsgivarnas vitessanktionerade skyldighet att komma till överläggningar och lämna upplysningar bör begränsas något i förhållande till promemorieförslaget. Med en så vidsträckt definition av begreppet arbetslivet som mitt förslag innefattar, kan det knappast anses rimligt att låta arbetsgivarens skyldighet avse även sådant som faller utanför det område som arbetsgivaren formellt är ansvarig för t. ex. förhållanden mellan olika arbetstagare. Jag anser vidare – i motsats till vad som uttalades i promemorian – att en uttrycklig regel bör ange att den uppgiftspliktige inte får onödigt betungas och att uppgiftsskyldigheten skall falla bort om det föreligger särskilda skäl att låta ett motstående intresse väga över (jfr vad som i det följande sägs om sekretessfrågorna, avsnitt 5.2.6). Med dessa ändringar tillgodoses vissa rättssäkerhetssynpunkter som JK framfört. Jag vill framhålla att vitesregeln snarast skall ses som ett uttryck för betydelsen av att arbetsgivare lojalt följer de intentioner som ombudsmannens verksamhet bygger på. Det är knappast meningsfullt att med hjälp av vitesförelägganden försöka framtvunga ändrade beteenden hos arbetsgivare som konsekvent vägrar att samverka med ombudsmannen. Skulle sådana fall inträffa i någon större omfattning bör dessa i stället läggas till grund för förslag om ytterligare lagstiftningsåtgärder. Jag vill i sammanhanget betona

att arbetsgivare även då någon skyldighet inte föreligger givetvis bör delta i överläggningar och lämna upplysningar om ombudsmannen begär det.

Någon anledning att utsträcka uppgiftsskyldigheten till andra än arbetsgivare, som några remissinstanser föreslagit, anser jag, med den inriktning mitt förslag har, inte föreligger.

I promemorian föreslogs att nämnden skulle förelägga vite på begäran av ombudsmannen. Som JämO föreslagit anser jag att det är lämpligare att ombudsmannen själv ges befogenhet att förelägga vite. Därigenom får ombudsmannen en självständigare ställning i förhållande till nämnden, något som i enlighet med vad några remissinstanser framhållit är ägnat att stärka verksamheten. Om ombudsmannen beslutar i vitesärenden kan nämnden naturligen ges i uppgift att, om arbetsgivaren begär det, överpröva sådana beslut. Jag återkommer till detta under nästa avsnitt (5.2.4).

JK har påpekat att lämnande av upplysningar och framför allt inställelse till överläggningar kan medföra kostnader för den enskilde. JK anser att förslaget bör kompletteras med en bestämmelse om ersättning. Jag kan emellertid inte biträda JK:s förslag på denna punkt. Ombudsmannens verksamhet är avsedd att bedrivas med utgångspunkt i sedvanliga förvaltningsrättsliga principer. Inom förvaltningsrätten brukar ersättning inte betalas ut till den som fullgör en skyldighet att lämna uppgifter till myndighet. Det finns heller inte skäl att tillföra förslaget någon bestämmelse om rätt till ersättning för inställelse. I stället får den enskilde arbetsgivarens intresse beaktas med stöd av den nyssnämnda regeln om att arbetsgivaren inte får onödigt betungas. I många fall bör det sålunda räcka med formlösa kontakter t. ex. per telefon. Det kan vidare, beroende på omständigheterna, ibland vara lämpligt att ombudsmannen håller överläggningar på den ort där arbetsgivaren bedriver sin verksamhet.

Några avslutande synpunkter på ombudsmannens uppgifter och arbetsmetoder

Det ligger i sakens natur att uppgiften som ombudsman mot etnisk diskriminering är mycket krävande och känslig. Ombudsmannen måste uppträda så att han eller hon kan vinna förtroende och respekt både hos dem som ansett sig utsatta för diskriminering och dem som påstått utöva diskriminering. Ombudsmannen har som en uppgift att aktivt ge den diskriminerade råd och annat stöd. Men den uppgiften måste förnas med ett sakligt och objektivt uppträdande på det sätt som föreskrivs i 1 kap. 9 § RF för alla myndighetsföreträdare. Vidare gäller, som tidigare nämnts, att ombudsmannen kommer att stå under JO:s och JK:s tillsyn. JO och JK kan alltså ingripa om ombudsmannen skulle bedriva sin verksamhet på ett olämpligt eller rent av rättsstridigt sätt.

Ombudsmannen kommer ofta att ställas inför känsliga avvägningsproblem. I frågor som är eller kan väntas bli föremål för domstols eller annan myndighets prövning bör ombudsmannen inte föregripa en sådan prövning genom att ge uttryck åt ett eget ställningstagande i saken. Helt allmänt måste ombudsmannen i all sin verksamhet ta erforderlig hänsyn till att det kan föreligga motstående intressen i uppkommande frågor. Det nu sagda

betyder å andra sidan inte att ombudsmannen i frågor av det här slaget skulle vara förhindrad att aktivt ge råd och information, göra egna undersökningar o. d. Det ligger i sakens natur att det inte går att närmare ange hur ombudsmannen skall kunna bemästra de avvägningsproblem som uppkommer i verksamheten. Frågan är inte ny och bör inte överdimensioneras. Liknande avvägningar måste t. ex. även JämO göra.

Ombudsmannens verksamhet i relation till myndigheterna måste bedrivas med iakttagande av det nu sagda. Även om ombudsmannen alltså måste beakta att den rättsliga kontrollen av myndigheternas arbete sker i särskilt stadgade former, det må gälla en arbetsrättslig fråga eller annat, skall myndigheterna givetvis respektera den uppgift ombudsmannen ålagts och de medel han eller hon fått till sitt förfogande. Dessa bör självfallet lojalt ställa upp på de syften som ligger bakom lagstiftningen och bl. a. delta i de överläggningar som ombudsmannen önskar hålla. På arbetslivets område, där ombudsmannens roll är central, får de offentliga arbetsgivarna samma förpliktelser som de enskilda, vilket också är kännetecknande för vårt arbetsrättsliga regelsystem.

5.2.4 Nämnden och dess uppgifter m. m.

Mitt förslag: En särskild nämnd mot etnisk diskriminering föreslås inrättad. Nämnden skall ha tre ledamöter. Ordföranden skall vara lagkunnig och ha en erfarenhet som domare. Nämnden skall ha tre uppgifter, pröva besvär över vite som ombudsmannen förelagt, ge ombudsmannen råd i principiellt viktiga frågor och hos regeringen föreslå författningsändringar eller andra åtgärder som är ägnade att motverka etnisk diskriminering. Förelagt vite utdöms av domstol.

Promemrieförslaget överensstämmer med mitt utom i fråga om vitesförfarandet där det i promemorian föreslogs bl. a. att nämnden skulle pröva frågan om vitesföreläggande i första och enda instans.

Remissinstanserna: Det är endast ett mindre antal remissinstanser som uttryckligen behandlar denna del av promemrieförslaget. SIV har tillstyrkt förslaget och kammarrätten i Jönköping har tillstyrkt förslaget till sammansättning av nämnden. JK har däremot ifrågasatt behovet av en nämnd och menat att nämnden i föreslagen sammansättning inte kan anförtros vitesärenden. RRV anser att kompetensfördelningen mellan nämnden och ombudsmannen är oklar. I likhet med statskontoret, KO och NO anser RRV att nämnden inte bör ha till uppgift att föreslå författningsändringar.

Skälen för mitt förslag: I promemorian har anförts att uppgiften som ombudsman mot etnisk diskriminering innehåller svåra bedömningsfrågor, förutom i sak även vad gäller arbetets bedrivande. Starka skäl talar därför för att ombudsmannens verksamhet bör ges ökad tyngd genom att en särskild nämnd mot etnisk diskriminering inrättas. Ombudsmannen bör inte ställas ensam för att själv tolka innehållet i den ganska vidsträckt fullmakt han eller hon ges genom den tänkta lagstiftningen. Det är rimligt

att ombudsmannen får tillgång till ett organ för formellt och informellt samråd. Det är vidare, enligt promemorian, nödvändigt att ombudsmannen ges tillgång till kvalificerad juridisk kompetens.

Remissutfallet är knappast entydigt i fråga om förslaget att inrätta en nämnd. Många remissinstanser som tillstyrkt eller förklarat sig inte vilja motsätta sig huvuddragen i promemrieförslaget har dock inte uttalat sig särskilt om nämnden.

Jag stöder promemrieförslaget på denna punkt och vill framhålla vikten av att ombudsmannen, särskilt i ett initialske, inte lämnas att ensam bygga upp verksamheten. Ombudsmannen kommer att behöva stöd särskilt om han eller hon inte själv är lagkunnig (jfr avsnitt 5.2.5). Även för statsmakterna synes det mig ha ett värde att genom en nämnd ge ombudsmannens verksamhet ökad stadga. Även i fråga om nämndens sammansättning stöder jag promemrieförslaget och delar kammarrättens i Jönköping uppfattning att särskilda partsintressen inte bör vara företrädade i nämnden. En sammansättning av nämnden med företrädare för många av de berörda intressena förefaller mig helt orealistisk. Nämnden bör vara liten. Ordföranden skall vara en högt kvalificerad jurist med domarerfarenhet. Nämnden bör ha två övriga ledamöter, naturligen med parlamentarisk förankring. Jag anser inte att det i ett initialske behövs några ersättare för nämndens ledamöter.

Jag går härfter över till frågan om nämndens uppgifter och tar därvid först upp nämndens rådgivande och initiativtagande uppgifter.

Nämndens uppgift att ge ombudsmannen råd i principiellt viktiga frågor avses gälla både frågor om lagens sakområde och problem i samband med förfarandet. Råden skall gälla principiella frågor som ombudsmannen tar upp och inte bestå i en prövning av individuella fall. Nämnden skall inte, det är jag angelägen att understryka, överpröva ombudsmannens verksamhet i enskilda ärenden, bortsett från vitesärenden som jag strax återkommer till. Inte heller skall nämnden vara någon uttolkare av vad som är rätt i enskilda fall utan ett organ som sysslar med rättsliga och i viss mån etiska frågor av generell betydelse i arbetet att motverka etnisk diskriminering i samhället. För att kunna öka tyngden i sin rådgivning bör nämnden vid behov kunna samråda med andra myndigheter. Nämndens råd skall ges i skriftlig form och vara offentliga. Vid sidan härav skall dock finnas ett utrymme för ombudsmannen och nämnden till informellt samråd.

Nämnden, liksom ombudsmannen, föreslås ges en egen initiativrätt eller rätt att hos regeringen väcka frågor om lagstiftningsändringar och andra åtgärder för att motverka etnisk diskriminering. För nämndens del bör denna uppgift ges en framskjuten ställning och skrivas in i lagen. I fråga om ombudsmannen kan saken regleras i instruktion. Såväl nämnden som ombudsmannen bör vidare ha som uppgift att årligen avge en berättelse över sin verksamhet till regeringen. Det ankommer på regeringen att besluta de föreskrifter som behövs om detta. Beredningen av viktigare initiativfrågor bör lämpligen ske i nämnden som därmed kan ge regeringen tillgång till värdefullt material av betydelse för bedömningen av om den föreslagna lagstiftningen är tillräcklig eller behöver skärpas. Farhågorna från vissa remissinstanser om kompetenskonflikter mellan nämnden och

ombudsmannen i fråga om initiativrätten kan jag inte dela. Jag utgår från att saken kan lösas i samråd mellan nämnden och ombudsmannen.

Det är också högst naturligt att nämnden, som föreslogs i promemorian, får ställning som remissorgan åt regeringen och eljest särskilt bevakar frågor om de internationella konventionerna på området. Frågan, som väcktes av DU, om inrättande av ett särskilt nationellt organ för mottagande och prövning av anmälningar från enskilda personer eller grupper av enskilda som påstår sig ha blivit utsatta för kränkning av någon av de i FN:s rasdiskrimineringskonvention angivna rättigheterna och som uttömt tillgängliga inhemska rättsmedel bör dock anstå ytterligare innan den prövas närmare.

Vad slutligen gäller nämndens uppgifter i fråga om vitesärenden framgår det redan av föregående avsnitt (5.2.3) att jag, för att tillmötesgå vissa synpunkter som kommit fram under remissbehandlingen, valt en något annan lösning än i promemorian. Ombudsmannen ges rätt att själv förelägga vite för ändamål som nu bör preciseras något närmare än som skett i promemorieförslaget. Det är inte ovanligt att föreläggande av s. k. förfarandeviten inte får överklagas. Exempel på motsatsen finns dock. Även i detta fall bör en överklagningsmöjlighet finnas inte minst med hänsyn till att den föreslagna lagsiftningen innebär att man slår in på en tämligen oprövad väg. Jag menar också till skillnad från JK att nämnden bör ha goda möjligheter och vara väl lämpad att pröva om situationen är sådan att ett vite lagligen och lämpligen skall föreläggas. Förfarandeviten utdöms som regel av den myndighet som förelagt dem. Det finns dock av nyssnämnda skäl anledning att stärka den nya ordningen med att i sista hand föra in ett moment av domstolsprövning i verksamheten. Det kan lämpligen ske genom att frågor om utdömande av vite prövas i ett domstolsförfarande. Jag går närmare in på den saken i specialmotiveringen till 7 §.

5.2.5 Organisation och kostnader

Mitt förslag: Ombudsmannen och nämnden inrättas som två nya självständiga myndigheter. Någon saklig anknytning till SIV eller någon annan myndighet kommer därmed inte i fråga. Däremot bör de båda myndigheterna såvitt gäller vissa rent administrativa funktioner och lokalmässigt kunna knytas till någon nu existerande myndighet. Något formellt krav på att ombudsmannen skall vara lagkunnig bör inte uppställas. Efter omkring tre år bör en utvärdering av den nya verksamheten göras.

Promemorieförslaget innehöll en annan administrativ lösning än den jag föreslagit, nämligen en anknytning av ombudsmannen och nämnden till SIV. Frågan om en utvärdering av verksamheten berörs inte i promemorian. I övrigt överensstämmer promemorieförslaget med mitt förslag.

Remissinstanserna: Många remissinstanser har uttalat sig negativt eller med tveksamhet om förslaget att i någon form knyta ombudsmannen till SIV. De understryker vikten av att den nya institutionen garanteras en

självständig ställning. Ett par remissinstanser menar att ombudsmannen bör vara lagkunnig. Några menar att juridisk kompetens i allt fall måste finnas hos ombudsmannens kansli. Några remissinstanser, däribland statskontoret, RRV och SIV, ifrågasätter om den i promemorian föreslagna resurstilldelningen är tillräcklig.

Skälen för mitt förslag: De frågor som tas upp i detta avsnitt är av renodlat organisatorisk karaktär. Jag avser att här behandla dem kortfattat. Flertalet av detaljfrågorna är av den karaktären att de närmare bestämmelserna om dem bör meddelas av regeringen i särskild instruktion. Till frågan om kostnaden för den nya verksamheten, en fråga i vilken regeringen bör inhämta riksdagens godkännande, återkommer jag i det följande.

Jag har tagit fasta på remisskritiken mot promemoriaförslaget i fråga om ombudsmannens och nämndens organisatoriska inplacering. Någon som helst anknytning av de nya verksamheterna till SIV är därmed inte aktuell. Det är, som flera remissinstanser framhållit, av stor betydelse att ombudsmannens och nämndens självständighet inte kan sättas i fråga. Ombudsmannen och nämnden bör i stället inrättas som självständiga myndigheter. Dessa myndigheter blir emellertid små och bör av ekonomi-administrativa och lokalmässiga skäl knytas till en värdmyndighet. Denna bör ligga i Stockholmstrakten. De rent organisatoriska frågorna tar jag inte upp här.

Jag föreslår att regeringen inhämtar riksdagens medgivande att inrätta en tjänst som ombudsman mot etnisk diskriminering. Ombudsmannen bör, som föreslogs i promemorian, förordnas av regeringen på viss tid. Liksom för JämO bör förordnandetiden vara tre år. Jag vidhåller, trots synpunkter från några remissinstanser, att något formellt krav på att ombudsmannen skall vara lagkunnig inte bör uppställas. Det förhåller sig självfallet så att juridisk kompetens på grund av verksamhetens natur måste vara företrädd i ombudsmannens kansli och då gärna hos ombudsmannen själv. Det bör dock finnas en formell möjlighet att till ombudsman förordna en person som, utan att vara jurist, har andra meriter och personliga egenskaper som gör honom eller henne särskilt väl lämpad för tjänsten. Som jag tidigare nämnt avses också högt kvalificerad juridisk kompetens bli företrädd i nämnden mot etnisk diskriminering.

Flera remissinstanser har menat att det i promemorian föreslagits alltför små resurser för ombudsmannens verksamhet. Det är emellertid inte möjligt att nu göra någon närmare bedömning av vilken arbetsbelastning ombudsmannen kommer att möta varken i ett inledningsskede eller på några års sikt. Det hårt ansträngda statsfinansiella läget begränsar också de resurser som kan avsättas för ändamålet. Därför bör bemanningen vara den som föreslås i promemorian. Det innebär att ett kansli med en handläggare i byrådirektörs/avdelningsdirektörs ställning och en assistent bör ställas till ombudsmannens förfogande. För nämndens arbete fordras en sekreterare på bisysslebasis. Sekreteraren bör ha kompetens som fiskal i hovrätt eller kammarrätt. Ombudsmannens kansli bör biträda med nämndens kanslifunktioner. Jag vill här också nämna att jag i min medelsberäkning, som jag återkommer till, har beaktat behovet av medel för tjänsteresor i samband med informationsmöten och överläggningar samt för tolk- och översättningsarbete. Efter ett initialskede på omkring tre år bör den nya verksamheten utvärderas.

Mitt förslag: I den föreslagna lagstiftningen ingår som ett centralt inslag att enskilda skall kunna vända sig till ombudsmannen och kunna lämna uppgifter med anknytning till påstådd etnisk diskriminering. Vidare föreslås en plikt för arbetsgivare att, utom i vissa undantagsfall, lämna uppgifter till ombudsmannen av betydelse för dennes verksamhet. Det kan i vissa fall tänkas bli fråga om uppgifter av känslig natur. Den nya lagstiftningen bör därför kompletteras med en sekretessregel som systematiskt utformas i enlighet med den som gäller på jämställdhetslagens område.

Promemoriaförlägg: Överensstämmer med mitt förslag. Det bör dock nämnas att mitt förslag om arbetsgivares uppgiftsplikt innebär vissa preciserings- och avgränsningar jämfört med promemoriaförlägg (jfr avsnitt 5.2.3).

Remissinstanserna: Endast JK har kommenterat promemoriaförlägg i denna del. JK har uttalat sig till förmån för en regel om överföring av sekretess mellan uppgiftslämnande myndigheter och ombudsmannen.

Skälen för mitt förslag: Det bör erinras om att offentlighetsprincipen kommer att gälla för ombudsmannens och nämndens verksamhet. För vissa av de uppgifter som kommer fram i verksamheten kan det finnas ett behov av sekretesskydd. Sekretessen kan behövas när det i ett ärende hos ombudsmannen eller nämnden gäller känsliga uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Det kan t.ex. undantagsvis förekomma uppgifter i anställningsärenden som kan behöva sekretesskyddas av hänsyn till någon arbetssökande eller arbetsgivaren. En särskild regel om sekretess hos ombudsmannen mot etnisk diskriminering och nämnden mot etnisk diskriminering bör därför tas in i sekretesslagen (1980: 100). SekrL. Bestämmelsen bör utformas med den sekretessregel som förebild som gäller i dag hos jämställdhetsombudsmannen och jämställdhetsnämnden, se 9 kap. 21 § SekrL.

Någon regel om överföring av sekretess mellan myndigheter, som JK föreslagit, bör inte komma i fråga. De intressen JK önskar skydda med en sådan regel bör i stället tillgodoses på ett annat sätt. Uppgiftsplikt enligt den föreslagna lagen mot etnisk diskriminering kommer i fråga endast för arbetsgivare. Känsliga uppgifter kan föreligga i samband med att denna uppgiftsplikt aktualiseras. Undantagsvis kan också känsliga uppgifter tänkas förekomma i klagomål till ombudsmannen från arbetssökande eller arbetstagare men troligen mycket sällan i andra sammanhang. Sekretessregeln får därmed sin egentliga betydelse just på arbetslivets område. Det kan mot den bakgrunden ligga nära till hands att följa den lösning som valts för att tillgodose behovet av sekretess i JämO: s och jämställdhetsnämndens verksamhet. Där finns inte någon regel om överföring av sekretess. Det finns dock skillnader mellan JämO: s verksamhet och de här föreslagna åtgärderna mot etnisk diskriminering bl. a. så till vida att det i JämO: s verksamhet regelmässigt är fråga om material som kan få betydelse i en

process, medan ombudsmannen mot etnisk diskriminering behöver materialet för sina i huvudsak rådgivande och utredande funktioner.

Jag har, som framgått tidigare, valt att begränsa uppgiftsplikten, dels till omfång — arbetsgivaren får inte onödigt betungas — dels i sak — arbetsgivaren skall när särskilda skäl föreligger inte behöva lämna ut uppgifter till ombudsmannen. Den senare begränsningen är motiverad av att det för både offentliga och privata arbetsgivare kan finnas ett behov av att i vissa situationer inte behöva lämna ut uppgifter om sin verksamhet till ombudsmannen. Så kan vara fallet med uppgifter som gäller utrikestjänsten, försvaret, affärs- eller driftsförhållanden eller andra uppgifter där motstående intressen är så starka att uppgiften inte bör lämnas ut. Genom en sådan begränsning av uppgiftsplikten ges en utgångspunkt för att vid prövningen av vite enligt den föreslagna lagen mot etnisk diskriminering eller av besvär enligt 15 kap 8 § SekrL göra en avvägning mellan motstående intressen i det aktuella sammanhanget. Det ligger i sakens natur att ombudsmannens rätt till uppgifter därvid kan få vika i vissa undantagssituationer. Som regel bör emellertid även då sådana upplysningar kunna lämnas till ombudsmannen att denne ändå får ett tillräckligt bakgrundsmaterial för sin behandling av ett ärende.

5.3 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom arbetsmarknadsdepartementet upprättats förslag till

1. lag mot etnisk diskriminering
2. lag om ändring i sekretesslagen (1980: 100)

Förslaget under 2 har upprättats i samråd med chefen för justitiedepartementet.

Förslagen bör fogas till propositionen som nr 1 och 2.

5.4 Specialmotivering

5.4.1 Förslaget till lag mot etnisk diskriminering

Lagrådets synpunkter

Lagrådet har i sitt yttrande ansett vissa redaktionella ändringar av lagtexten i lagrådsremissens 1–3 §§ nödvändiga och anfört bl. a. följande: Lagrådet föreslår sålunda att 1 och 2 §§ förs samman till en paragraf och att ändamålet helt kort anges till att motverka etnisk diskriminering. En förstärkning med orden "varje form av" motverkar snarast sitt syfte och ger förväntningar om närmare lagregler i det följande. Orden "i arbetslivet och på andra områden av samhällslivet" kan med fördel föras över till paragrafen om ombudsmannen. Denna bör också förbättras språkligt genom att man undviker att upprepa orden etnisk diskriminering.

Jag ansluter mig till vad lagrådet sålunda anfört och föreslår att lagtexten i de inledande paragraferna utformas i enlighet med lagrådets yttrande. I övrigt har, som jag tidigare nämnt, endast vissa smärre redaktionella ändringar gjorts i lagtexten.

Som rubrik till lagen har valts lag mot etnisk diskriminering. Även om lagens huvudpunkt är just inrättandet av ett ämbete som ombudsman mot etnisk diskriminering och en reglering av dennes uppgifter är det motiverat att ge lagen en mera allmänt syftande rubrik. Genom den inledande bestämmelsen i lagen ges en direkt anknytning till de bestämmelser mot etnisk diskriminering som finns i annan lagstiftning. Tanken är att lagen skall ses som ett uttryck för en samlad insats från statsmakternas sida med bl. a. ett förebyggande syfte.

Lagens ändamål

1 § Denna lag har till ändamål att motverka etnisk diskriminering. Med etnisk diskriminering avses att en person eller en grupp av personer missgynnas i förhållande till andra eller på annat sätt utsätts för orättvis eller kränkande behandling på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse.

I denna paragraf anges ändamålet med lagen. Bestämmelsen är avsedd som en programförklaring där statsmakterna uttrycker sitt bestämda avståndstagande från alla former av diskriminering som har sin grund i någons etniska tillhörighet.

Paragrafens andra mening innehåller lagens bestämning av begreppet etnisk diskriminering. Begreppet har behandlats i den allmänna motiveeringen (avsnitt 5.2.2). Avsikten är att definitionen skall omfatta sådana handlingar som enligt bestämmelser i annan lag eller enligt allmän rättsuppfattning utgör etnisk diskriminering.

Etnisk diskriminering består i att någon missgynnas eller särbehandlas i förhållande till någon annan. Det kan också vara fråga om att missgynna en grupp av människor. Ett missgynnande innebär att någon får stå tillbaka för någon annan eller får en sämre behandling än någon annan på grunder som är osakliga. Diskriminering kan vara såväl direkt som indirekt. Med indirekt diskriminering menas att ett krav eller ett villkor uppställs som formellt gäller alla men vars effekt blir att vissa missgynnas. Om någon blir positivt särbehandlad på godtagbar grund anses det inte i någon mening föreligga ett missgynnande.

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

Diskrimineringsgrunderna är ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse. Dessa diskrimineringsgrunder finns i bl. a. brottsbalkens bestämmelser om olaga diskriminering och hets mot folk-

grupp. De knyter därmed an till gällande rätt och blir lätta att förstå. I sak skiljer sig diskrimineringsgrunderna från DU:s förslag därigenom att även trosbekännelse utgör en diskrimineringsgrund.

Jag vill här ta upp en tillämpningsfråga i anslutning till rekvisitet trosbekännelse. Kammarrätten i Jönköping och Advokatsamfundet har erinrat om att det ibland kan vara motiverat att ta hänsyn till en människas religiösa uppfattning i samband med anställning.

Jag vill peka på att en närliggande problematik har behandlats ingående i förarbetena till jämställdhetslagen. Där har anförts några ganska enkla och drastiska men också rätt belysande exempel på skiljelinjen mellan vad som i det sammanhanget är berättigt och obehörigt, godtagbart och icke godtagbart. Man har t. ex. pekat på att det inte gärna kan förbjudas att en arbetsgivare kräver att en skådespelare som skall spela en manlig roll är man eller att den som skall vara mannekäng vid visning av damkläder skall vara kvinna. Det gäller här att göra en avvägning mellan motstående intressen. I de situationer där tillhörighet till ett visst kön kan sägas utgöra en särskild yrkeskvalifikation kan arbetsgivarens krav på sådan könstillhörighet anses vara ett uttryck för att en person med den könstillhörigheten därmed också har bättre sakliga förutsättningar för arbetet än en person av motsatt kön.

Även på området för etnisk diskriminering kan ett motsvarande resonemang föras. DU har också i delbetänkandet SOU 1983: 18 s. 105 pekat på att viss etnisk tillhörighet ibland kan vara att anse som en särskild yrkeskvalifikation. DU har därvid exemplifierat med konstnärliga yrken och arbete som består i att företräda en minoritetsorganisation. I sådana fall kan alltså ett av arbetsgivaren uppställt krav på viss etnisk tillhörighet anses sakligt grundat enligt DU. På motsvarande sätt får enligt min mening det här nämnda fallet, liksom andra liknande fall där en verksamhet ställer särskilda krav, bedömas.

Ombudsman mot etnisk diskriminering

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

I denna paragraf presenteras den särskilda ombudsman vars uppgift är att genom sin verksamhet motverka etnisk diskriminering i enlighet med lagens ändamål. Ombudsmannen utses av regeringen. I stället för uttrycket "diskriminering på etnisk grund" i promemoriaförslaget har här valts uttrycket "etnisk diskriminering" som är lagens grundläggande begrepp.

Ombudsmannens verksamhetsområde skall vara arbetslivet och samhällslivet i övrigt. Arbetslivet framhålls särskilt beroende på att det inom detta område av samhällslivet är av särskild betydelse att åtgärder sätts in mot etnisk diskriminering. Skälen för detta har utvecklats i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.2.3). Lagen innehåller i 4 § bestämmelser om sådana särskilda åtgärder.

Begreppet arbetslivet har här givits en mer vidsträckt innebörd än i

arbetsrättslig lagstiftning. Till arbetslivsområdet hör enligt den nu föreslagna lagen sådant som är eller brukar vara reglerat i avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare eller deras organisationer. Att söka anställning direkt hos en arbetsgivare eller genom arbetsförmedlingen hör till arbetslivet. Det samma gäller relationen mellan arbetstagare och grupper av arbetstagare. Fackföreningarnas verksamhet på arbetsplatserna är också en del av arbetslivet.

Med uttrycket samhällslivet avses, förutom arbetslivet, även sådana verksamheter inom den offentliga eller enskilda sektorn av samhället som t. ex. skolan, boendet, hälso- och sjukvården, föreningslivet och näringslivet.

Utanför lagens tillämpningsområde faller sådant som hör till privatlivet. Någon skarp gräns mellan samhällslivet och privatlivet är svår att dra. Med den konstruktion som lagen föreslås få är det dock inte nödvändigt att närmare ange gränserna för tillämpningsområdet. Att privatlivet hålls utanför betyder inte att samhället har en annan syn på den diskriminering som kan förekomma där. Det kan emellertid inte anses rimligt att lagen får direkt tillämplighet på privata handlingar. I stället får man utgå från att åtgärder som syftar till att motverka diskriminering i samhällslivet får indirekta återverkningar även i privatlivet. Det kan för övrigt tilläggas att vissa handlingar på privatlivets område med inslag av etnisk diskriminering kan vara straffbelagda, t. ex. som ofredande eller som förolämpning.

Ombudsmannens funktion har beskrivits i den allmänna motiveringen (avsnitten 5.2.1–5.2.3). I likhet med vad som gäller för JämO, har något krav på att ombudsmannen skall vara lagfaren inte uppställts. Närmare bestämmelser om ombudsmannen och dennes kansli avses att ges i en av regeringen beslutad instruktion. Ombudsmannens uppgifter anges i de följande två paragraferna.

3 § Ombudsmannen skall genom råd och på annat liknande sätt medverka till att den som utsatts för etnisk diskriminering kan ta till vara sina rättigheter.

Ombudsmannen skall vidare genom överläggningar med myndigheter, företag och organisationer samt genom opinionsbildning, information och på annat liknande sätt ta initiativ till åtgärder mot etnisk diskriminering.

Denna paragraf anger de arbetsuppgifter som ombudsmannen skall ha på hela verksamhetsområdet. Saken har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.2.3). Bortsett från några ändringar i redaktionellt syfte överensstämmer paragrafen med promemoriaförläggningens.

Enligt första stycket skall ombudsmannen hjälpa enskilda som blivit utsatta för etnisk diskriminering. En utgångspunkt för denna verksamhet är den enskildes uppfattning av att ha blivit diskriminerad. Även om ombudsmannen inte delar denna uppfattning skall han ge erforderliga råd och upplysningar eller på annat sätt stödja dem som vänt sig till honom eller henne. Det kan många gånger finnas anledning för ombudsmannen att göra närmare efterforskningar i ett visst ärende innan han eller hon tar ställning till på vilket sätt den enskilde bäst kommer till sin rätt. Lagtexten har på grund av ett påpekande från Svea hovrätt ändrats så att uttrycket

”på annat sätt” ändras till ”på annat liknande sätt”. Därigenom förtydligas att ombudsmannens uppgifter inte omfattar t. ex. sådant som processföring.

Andra stycket, där lagtexten också justerats på nyssnämnt sätt, anger vilka uppgifter ombudsmannen har på ett generellt plan. Ombudsmannen skall bl. a. söka förmå statliga myndigheter, kommuner, företag, organisationer och enskilda att själva motverka eller upphöra med sådant som kan innefatta etnisk diskriminering. Ombudsmannen skall även initiera aktiva åtgärder som förebygger diskriminering.

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

Denna paragraf, som endast redaktionellt skiljer sig från promemoriaförslagets, är ett uttryck för att arbetslivet är ett område inom vilket det är av särskild betydelse att ombudsmannens verksamhet når ut. Bakgrunden till detta har närmare angivits i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.2.3). Begreppet arbetslivet har behandlats i specialmotiveringen till 2 §.

Nämnd mot etnisk diskriminering

5 § Regeringen utser en nämnd mot etnisk diskriminering som skall bestå av tre ledamöter. Ordföranden skall vara lagkunnig och ha erfarenhet som domare.

Nämndens uppgifter är att ge ombudsmannen råd i principiellt viktiga frågor om tillämpningen av denna lag och att hos regeringen föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder som är ägnade att motverka etnisk diskriminering. Nämnden skall vidare pröva ärenden enligt 7 §.

Denna paragraf fordrar ingen särskild kommentar utöver vad som anförts i avsnitt 5.2.4.

Förfarandet hos ombudsmannen och nämnden

6 § En arbetsgivare är på ombudsmannens uppmaning skyldig att komma till sådana överläggningar och lämna sådana uppgifter som berör arbetsgivarens förhållande till arbetssökande och arbetstagare och som behövs för ombudsmannens verksamhet på arbetslivets område. Genom uppgiftsskyldigheten får arbetsgivaren inte betungas onödigt. Föreligger särskilda skäl är arbetsgivaren inte skyldig att lämna ut uppgifter.

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

Bestämmelsens innehåll och de förändringar – utöver ett par redaktionella ändringar – som skett i lagtexten i förhållande till promemoriaförslaget har kommenterats i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.2.3 och 5.2.6).

I första stycket av paragrafen anges arbetsgivarens skyldighet att på ombudsmannens uppmaning komma till överläggningar och att lämna upp-

gifter. De uppgifter som här naturligen kan komma i fråga är uppgifter från ansökningshandlingar och andra uppgifter i ett anställningsärende eller uppgifter om arbetsgivarens rekryteringspolitik, utbildningsplaner etc. Uppgiftsplikten, som i princip bryter sekretess, har dock begränsats så att arbetsgivaren, om han har särskilda skäl därtill, inte skall behöva lämna ut uppgifter. Det skall då vara fråga om ett överordnat intresse som står mot intresset att ombudsmannen skall få del av uppgiften, se exemplifieringen i avsnitt 5.2.6. Vidare finns ett stadgande om att arbetsgivaren inte får onödigt betungas av uppgiftsplikten. Om arbetsgivaren inte fullgör sina skyldigheter kan ombudsmannen ingripa enligt 7 §.

Andra stycket är en erinran om att ombudsmannens önskemål om överläggningar och upplysningar även i övrigt bör respekteras av arbetsgivare och andra.

7 § Om en arbetsgivare inte rättar sig efter ombudsmannens uppmaning enligt 6 § första stycket, får ombudsmannen förelägga vite. Ombudsmannens beslut att förelägga vite får överklagas hos nämnden mot etnisk diskriminering. Nämndens beslut får inte överklagas.

Talan om utdömande av vite förs vid tingsrätt av ombudsmannen.

Bestämmelsens innehåll har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.2.3, 5.2.4 och 5.2.6). Bestämmelsen syftar till att inskräpa allvaret i fråga om ombudsmannens verksamhet på arbetslivets område. I paragrafen läggs uppgiften att förelägga vite inte som i promemoriaförslaget på nämnden utan på ombudsmannen. Ett vitesföreläggande som ombudsmannen har beslutat får överklagas hos nämnden. Förfarandet hos ombudsmannen och nämnden följer förvaltningslagens regler. Dessa och andra rättsliga principer för s.k. förfarandeviten avses tillämpas. Som regel bör förfarandet i vitesärendet vara skriftligt och några särskilda bestämmelser om muntlig förhandling eller om ersättning till arbetsgivaren för dennes eventuella kostnader i ärendet synes inte motiverade.

Vitesreglerna bygger i huvudsak på viteslagen (1985:206). Trots att här är fråga om ett förfarandevite, bör emellertid frågan om utdömande av vite bli föremål för domstolsprövning. Detta fordrar en uttrycklig bestämmelse, som har tagits in i andra stycket. I promemorian föreslogs att mål om utdömande av vite skulle prövas av länsrätt i första instans enligt huvudreglerna i 6 § första stycket viteslagen. Förfarandeviten följer dock inte dessa huvudregler utan fordrar särskild reglering. Vitessanktionen enligt detta lagförslag gäller endast arbetslivets förhållanden. Det finns därför skäl som talar för att välja samma lösning som i jämställdhetslagen. Detta betyder att mål om utdömande av vite bör prövas av tingsrätt i första instans. Lagförslaget har utformats i enlighet härmed.

5.4.2 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

9 kap. 21 §

Sekretess gäller i ärende hos jämställdhetsombudsmannen eller jämställdhetsnämnden enligt lagstiftningen om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållan-

den, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller hos ombudsmannen och nämnden mot etnisk diskriminering i ärende enligt lagen (1986:000) mot etnisk diskriminering för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

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

Den föreslagna regeln i promemorian har här inarbetats som ett tillägg till 9 kap 21 § sekretesslagen (1980: 100). Bestämmelsen har kommenterats i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.2.6). Den innebär att sekretess gäller hos ombudsmannen och nämnden i ärenden enligt lagen mot etnisk diskriminering. Sekretessen avser uppgifter om enskildas såväl personliga som ekonomiska förhållanden. Med enskilda avses både enskilda fysiska och juridiska personer. Sekretessen skyddar alltså t. ex. känsliga uppgifter som en invandrare lämnar till ombudsmannen och även sådana uppgifter från en privat arbetsgivare. Sekretessen gäller om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften i fråga röjs. Bestämmelsen har alltså fått ett s. k. rakt skaderekvisit, vilket innebär att presumptionen är för offentlighet. I den allmänna motiveringen (avsnitt 5.2.6) har särskilt diskuterats frågor om utlämnande av uppgifter till ombudsmannen från annan myndighet och det behov av skydd för motstående intressen som därvid för vissa fall måste tillgodoses.

6 Statsbidrag till invandrarnas organisationer m. m.

6.1 Invandrarorganisationernas roll

Mina bedömningar:

- Invandrarorganisationerna har en betydelsefull roll som folkrörelser i Sverige för social och kulturell gemenskap. De skall kunna verka i det svenska samhällslivet som andra folkrörelser för att demokratin fördjupas och för att positiva etniska relationer utvecklas mellan invandrare och svenskar och mellan olika invandrargrupper.
- Invandrarorganisationerna har även en viktig roll som företrädare för sina gruppers intressen. Invandrarorganisationerna bör som talesmän för sina medlemmar kunna delta i samråd hos myndigheter. Sådant samråd bör inte formaliseras genom statlig reglering utan komma till stånd efter behov. Det är angeläget att invandrarorganisationernas möjligheter att delta i samråd underlättas.

Utredningarna: IPOK:s bedömningar i fråga om invandrarorganisationernas roll överensstämmer i huvudsak med mina. IPOK framhåller att koncentrerade samråd i form av s. k. invandraradslag eller invandradagar med rikstäckning skulle kunna vara en viktig plattform för att utveckla

kontakterna mellan invandrarorganisationer och samhällsorgan. IPOK pekar också på att det är ett önskemål från invandrarorganisationernas sida att förtroendevalda får möjlighet att vara lediga från arbetet för att kunna fullgöra sina uppdrag.

Remissinstanserna: En bred remissopinion instämmer i IPOK:s synpunkter på invandrarorganisationernas roll. Några remissinstanser, bl. a. Västerås kommun, pekar på problemet med att en organisation inte alltid företräder en majoritet inom den nationella gruppen. Sveriges frikyrkoråd anser att det finns en risk att invandrarorganisationerna utvecklas enligt svenska villkor och blir en del av den svenska maktapparaten i stället för att bibehålla den ursprungliga folkrörelsens traditionella form och uppgift som myndighetskorrektiv.

Skälen för mina bedömningar: Invandrapolitiska kommittén har utförligt beskrivit framväxten av invandrarorganisationerna i Sverige och deras roll i det svenska samhället. Den första finska föreningen bildades redan år 1829. Efter andra världskriget har organisationsbildningen inom de olika invandrargrupperna utvecklats snabbt och omfattar nu närmare 30 riksorganisationer med drygt 1 500 lokala föreningar och uppskattningsvis 150 000 medlemmar.

Dessa organisationer, som bildats på nationell, språklig eller gemensamt hemlands grund, eller kombinationer därav, har flera uppgifter. De ger en möjlighet för medlemmar av den egna gruppen att känna trygghet och gemenskap. De bidrar till att bevara och utveckla det egna språket och kulturen, och därmed till att förstärka gruppens identitet. De verkar för gruppens gemensamma intressen i kontakterna med andra organisationer och med samhällets institutioner och medverkar därmed i gruppens anpassning till förhållandena i det svenska samhället. Invandrarorganisationerna har också en viktig roll som förmedlare av kultur och information mellan Sverige och ursprungsländerna och har därför en inte oväsentlig betydelse i det internationella samarbetet.

Framväxten av invandrarorganisationerna i Sverige påminner om hur de traditionella svenska folkrörelserna bildades, när de samlade människor för att gemensamt verka för politiskt inflytande och för förändringar i samhället. Genom 1975 års beslut om invandrapolitiken kom invandrarorganisationerna också att betraktas som en viktig del av den svenska folkrörelsefamiljen. Under senare år har samarbetet mellan de traditionella folkrörelserna och invandrarorganisationerna förstärkts. Invandrarorganisationerna har också i ökad grad fått del av traditionellt folkrörelsestöd, t. ex. för ungdoms- och idrottsverksamhet. Jag vill här erinra om den av civilministern och mig hösten 1984 anordnade konferensen med invandrarorganisationer och svenska folkrörelser, som bl. a. ägnades åt frågan om en aktivare samverkan mellan dessa.

Invandrarorganisationerna skiljer sig emellertid från övriga folkrörelser i några viktiga avseenden. Till skillnad från de flesta övriga folkrörelser är invandrarorganisationernas verksamhet inte inriktad på ett visst område utan de arbetar över ett brett fält, med sociala och kulturella frågor, information, utbildning, barn-, ungdoms- och äldreverksamhet, idrott, religion och mycket annat. De har medlemmar i alla åldrar. Genom att de flesta

av organisationerna har etablerats relativt nyligen är verksamheten ofta stadd under uppbyggnad och utveckling. Många organisationer koncentrerar sig i inledningsskedet på nyinvandrades behov och problem, men efter hand ändrar verksamheten inriktning. Dessutom sker nu ett generationsskifte i ledningen i många av organisationerna. Inom några av organisationerna pågår nu en omprövning av organisationens roll och uppgifter. Det finns också, beroende på de olika invandrargruppernas bosättningsmönster, stora lokala och regionala variationer i organisationernas verksamhet jämfört med övriga folkrörelser.

Jag anser att det är angeläget att invandrare, i likhet med andra medborgare, ges goda möjligheter att engagera sig i föreningslivet. I Sverige har folkrörelserna en grundläggande betydelse för demokratin. Ett aktivt deltagande i föreningslivet skapar möjligheter till gemenskap och samverkan med andra. Genom det samarbete som vuxit fram mellan invandrarorganisationerna och de traditionella folkrörelserna främjas även invandrararnas deltagande i folkrörelsearbetet i stort.

Jag anser också att föreningslivet bland invandrare är en resurs för det svenska organisationslivet i stort och för det svenska samhället. Invandrarorganisationerna utför en rad värdefulla uppgifter och har en stor betydelse för sina medlemmar. Utöver de uppgifter som jag redan har nämnt vill jag peka på organisationernas allt viktigare roll när det gäller att utveckla positiva och harmoniska relationer mellan olika grupper i det svenska samhället.

De senaste tio åren har kommunernas, landstingens och statens stöd till invandrarorganisationerna byggts ut. Det är angeläget att de även i fortsättningen får ett verksamt stöd från samhället, i likhet med andra folkrörelser. I detta sammanhang vill jag understryka att invandrarorganisationerna själva enligt den svenska folkrörelsetraditionen har att bestämma inriktningen av sin verksamhet, och att detta bör vara grundläggande vid utformningen av stödet till organisationerna. Jag återkommer inom kort med mitt förslag till statsbidragssystem avseende invandrarorganisationerna.

De statsbidrag som organisationerna kunnat få för sin verksamhet sedan år 1975 har underlättat bildandet av riksorganisationer. Samverkan mellan invandrarorganisationerna och olika samhällsorgan har etablerats i många former och på många nivåer. IPOK har gett exempel på sådant samråd både på riksnivå och på lokal nivå. IPOK anser att sådant samråd bör bedrivas i fastare former och ske med viss regelbundenhet i syfte att öka möjligheterna för invandrargrupper att öva inflytande över beslut som har betydelse för dem. IPOK framhåller vidare att förtroendevalda i invandrarorganisationerna bör kunna få ledigt från arbetet för att delta i samråd.

Enligt min mening har det skett en mycket positiv utveckling av samarbetet mellan samhällets institutioner och invandrarorganisationerna. Insikten i samhället har ökat om nödvändigheten av att utforma invandrapolitiska åtgärder så att de överensstämmer med invandrargruppernas behov och förutsättningar. På central nivå har sedan länge etablerats samrådsformer. Exempel på detta är det till arbetsmarknadsdepartementet knutna

invandrarrådet och SIV:s referensgrupp. I många av landets kommuner finns också samarbetsorgan där invandrarorganisationerna medverkar.

Det är enligt min mening angeläget att sådant samråd som jag gett exempel på vidareutvecklas och får former som ökar invandrarnas möjligheter till medinflytande och aktivt deltagande i den demokratiska processen. Sådant samråd bör vara en naturlig del av verksamheten hos varje myndighet som har befattning med invandrarfrågor. Jag är för egen del även beredd att pröva andra samrådsformer, t. ex. regelbundet återkommande rikstäckande rådslag.

IPOK:s förslag att de förtroendevalda inom invandrarorganisationerna bör få ledigt från sina anställningar när de skall företräda sina organisationer vid överläggningar med myndigheter o. d. är en fråga för arbetsmarknadens parter. Problemet gäller för övrigt även för andra folkrörelseorganisationer. Jag utgår från att frågan skall kunna lösas på ett praktiskt sätt.

6.2 Statsbidrag till den centrala verksamheten vid invandrarnas riksorganisationer

Mitt förslag: Nuvarande stöd till verksamheten inom invandrarnas riksorganisationer bör ersättas av ett nytt system för organisationsstöd. Som statsrådet Göransson senare kommer att föreslå bör det nuvarande stödet till tidningar på annat språk än svenska föras samman med det bidrag som SIV fördelar till organisationernas centrala verksamhet. Denna samlade resurs ger organisationerna ett ökat utrymme att själva välja sin verksamhetsinriktning och sina arbetsformer. Stödssystemet bör vara så utformat att bidragsnivåerna för de enskilda förbunden bättre än för närvarande ansluter till förbundens medlemsantal. Förslaget innebär att en anpassning sker till de allmänna principerna för statligt stöd till folkrörelserna.

Utredningen: IPOK förordar en utbyggnad av ~~det~~ statliga stödet till invandrarnas riksorganisationer dels genom ändringar i bestämmelserna om stöd till ungdomsorganisationer och kvinnoorganisationer, dels genom ett nytt system för stöd till invandrarorganisationernas centrala verksamhet. Stödet bör vara automatiskt verkande och utgå efter antalet betalande medlemmar i form av ett grundstöd och ett rörligt stöd. De grundläggande villkor som sedan år 1975 gäller för statsbidrag till invandrarorganisationer bör gälla även fortsättningsvis. IPOK föreslår följande precisering av dessa allmänna villkor:

- organisationen skall allmänt ta tillvara invandrades intressen på det invandrar- och minoritetspolitiska området och bedriva verksamhet med allmän kulturell och social inriktning,
- organisationen skall hämta huvudparten av sina medlemmar från invandrar- och minoritetsgrupper i Sverige,
- organisationen skall vara demokratiskt uppbyggd så att varje medlem har en stadgeenlig möjlighet att påverka besluten,

- organisationen skall vara riksomfattande med en tillfredsställande geografisk spridning i de områden där den invandrar- och minoritetsgrupp är bosatt som bildar organisationens medlemsunderlag,
- organisationens verksamhet skall vara huvudsakligen förlagd till Sverige,
- organisationen skall bekosta en del av sin verksamhet genom individuella medlemsavgifter och genom andra inkomster,
- organisationen skall kunna dokumentera sin verksamhet genom styrkta handlingar, t. ex. verksamhets- och revisionsberättelser.

Som villkor för att få automatiskt utgående stöd föreslår IPOK dessutom att organisationen skall ha minst 1 500 individuella betalande medlemmar samt att organisationen skall kunna dokumentera att den har haft verksamhet under minst två år. Grundstödet föreslås avse lön för kanslipersonal m. m. och uppgå till mellan 0,1 och 1,0 milj. kr per år enligt ett system med grundstödsklasser som bygger på antalet medlemmar. Det rörliga stödet föreslås uppgå till minst 10 kr per medlem och år. Förslaget innebär att totalkostnaden per budgetår för stödsystemet skulle öka från nuvarande ca 4,6 milj. kr. till ca 7,5 milj. kr.

Beträffande villkoret att organisationen själv skall svara för en del av sina kostnader anser IPOK att detta kan skärpas något och förordar att målet bör vara att 25 % av organisationens styrkta kostnader skall utgöra egeninsats. Även diskrimineringsutredningen framhåller att egeninsatsen bör höjas.

IPOK har även föreslagit en utvidgning av det särskilda stödet till tidningar på andra språk än svenska. För en redovisning av förslagen i denna del får jag hänvisa till vad statsrådet Göransson senare anför.

Remissinstanserna: IPOK:s förslag till nytt system för organisationsstöd tillstyrks av ett flertal av de remissinstanser som yttrat sig i frågan, bl. a. SIV, statens kulturråd, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) och några kommuner. Några remissinstanser har emellertid haft principiella invändningar mot förslaget. Statens ungdomsråd pekar på risken med att införa ett nytt generellt bidragssystem, där bidrag kan utgå till samma medlemmar från flera statliga myndigheter. Statskontoret avstyrker med motiveringen att förslaget innebär att utgifterna kommer att stiga i takt med att nya organisationer bildas och medlemsantalet ökar. En analys av utvecklingen saknas enligt statskontoret. Bl. a. SIV, finska, jugoslaviska och turkiska riksförbunden framhåller att organisationerna överlag har ekonomiska problem och tillstyrker IPOK:s förslag om en höjning av stödet. Jugoslaviska och turkiska riksförbunden anser att arbetet i riksorganisationerna är i samhällets tjänst och helt borde finansieras av samhället.

IPOK:s förslag beträffande stödet till tidningar på andra språk än svenska har mötts av en blandad remissopinion. Förslaget har avvisats av bl. a. presstödsnämnden. Jag får här hänvisa till statsrådet Göranssons föredragning.

Skälen för mitt förslag: Jag har redan klargjort att jag anser att invandrarorganisationerna har en viktig roll som en del av folkrörelserna i Sverige och att dessa organisationer även fortsättningsvis bör få statligt stöd för sin verksamhet.

Invandrarpolitiska kommittén har föreslagit att bestämmelserna för ungdomsorganisationernas centrala verksamhet ändras. Jag vill här erinra om att regeringen i 1986 års budgetproposition (prop. 1985/86: 100, bil. 10, s. 476) har förordat ändringar vilka i princip överensstämmer med IPOK:s förslag. Regeringen föreslår där att lägsta medlemstal för att få bidrag bör vara 1 500 medlemmar för invandrarorganisationernas del och att det bör räcka om invandrarorganisationen har lokalavdelningar i minst sex av landets landstingskommuner. Regeringen har också föreslagit att med avdelning av ungdomsorganisation bör jämsställas ungdomssektion av lokal invandrarförening. Detta förslag innebär bl. a. att Estniska kommitténs ungdomsverksamhet även i fortsättningen kan erhålla statsbidrag. Jag vill också erinra om att regeringen i budgetpropositionen har föreslagit att Assyriska riksförbundet och Syrianska riksförbundet blir statsbidragsberättigade, utöver de fem riksorganisationer för invandrare som redan är statsbidragsberättigade ungdomsorganisationer.

Invandrarpolitiska kommittén har även föreslagit att reglerna för statsbidrag till kvinnoorganisationernas centrala verksamhet ändras. Jag är, efter samråd med civilministern, inte beredd att förorda en sådan ändring i statsbidragsbestämmelserna som kommittén har förordat.

Vad gäller kommitténs förslag till nytt system för statligt stöd till invandrarernas riksorganisationer och till deras tidningar vill jag framhålla följande. Som framgår av vad jag tidigare har anfört har remissopinionen varit splittrad. Många instanser har varit positiva, medan andra har haft invändningar av principiell karaktär. Det gäller såväl förslaget om stöd till organisationerna som förslaget om tidningsstöd.

Jag instämmer emellertid i IPOK:s allmänna bedömning att det är nödvändigt att reformera det nuvarande stödsystemet. Det har varit i kraft i ett tiotal år. Många nya riksorganisationer har tillkommit under denna tid samtidigt som resurserna för stöd har varit begränsade. Detta har lett till att organisationerna i ökad utsträckning har byggt sin ekonomi på bidrag av projektkaraktär. Därigenom har deras möjlighet att planera inriktningen av sin verksamhet försvårats. Till detta kommer att de nuvarande bestämmelserna för stöd till tidningar på andra språk än svenska har varit svåra att tillämpa för organisationerna på grund av de naturliga skillnader som föreligger mellan denna tidningsutgivning och annan utgivning.

Ett väsentligt syfte med det nuvarande statsbidraget till invandrarorganisationerna är bl. a. att underlätta för organisationerna att bedriva en samordnande rikstäckande verksamhet genom ett centralt kansli och genom andra centrala aktiviteter som organisationen själv prioriterar. Detta bör även fortsättningsvis vara syftet med statsbidragen.

Jag har som en grundläggande utgångspunkt för mina överväganden om den fortsatta inriktningen av stödet till invandrarorganisationer av rikskarakter haft att stödet bör utformas i enlighet med stödet till folkrörelserna i övrigt. Detta innebär att statsbidragen till organisationerna, i likhet med vad som tillämpas i fråga om folkrörelser i övrigt, bör utformas så att organisationerna själva kan avgöra den närmare verksamhetsinriktningen och inte genom bidragskonstruktionen bli bundna till särskilda verksamheter eller till vissa arbetsformer. Den grundläggande verksamhetsinrikt-

ningen för invandrarorganisationernas del bör vara att de allmänt tillvaratar medlemmarnas/invandrarernas intressen på det invandrapolitiska området samt att de bedriver verksamhet i Sverige med allmän kulturell och social inriktning. Med denna allmänna inriktning bör organisationerna utan alltför detaljerade statsbidragsföreskrifter vara fria att själva bedöma vilken verksamhet man vill prioritera.

Jag anser vidare att de allmänna villkor för statsbidrag som riksdagen fastslog år 1975 bör gälla även i fortsättningen. Dessa villkor innebär bl. a. att organisationen skall vara demokratiskt uppbyggd och att bidrag bör utgå endast om organisationen står för en del av kostnaderna för sin verksamhet. IPOK har preciserat dessa och andra villkor i sju punkter som jag nyss har redovisat. Jag ansluter mig till IPOK:s förslag i denna del och förordar att dessa allmänna villkor bör gälla för stödet till invandrarorganisationerna.

Jag kan emellertid inte ansluta mig till IPOK:s förslag till statsbidragssystem. Som jag redan anfört har det mött kritik i remissbehandlingen. Min utgångspunkt är, som jag tidigare nämnt, att statsbidragssystemet utformas så att organisationerna ges möjlighet att fritt avgöra verksamhetsinriktningen. Jag anser samtidigt, i samråd med statsrådet Göransson, att allmänna nyhetstidningar på annat språk än svenska bör ges rätt att erhålla produktionsbidrag inom det allmänna presstödet enligt i huvudsak de generellt verkande reglerna för detta stöd.

Jag föreslår mot denna bakgrund att ett nytt stöd till invandrarorganisationernas centrala verksamhet tillskapas genom en sammanslagning av de resurser som invandrarverket för närvarande förfogar över för verksamhetsbidrag till invandrarorganisationer, merparten av det särskilda stödet till tidningar på andra språk än svenska som utgår via utbildningsdepartementet samt vissa bidrag som nu utgår från invandrarverkets anslag för avgränsade projekt. Som framgår av det följande beräknas det nya stödet till invandrarorganisationerna under budgetåret 1986/87 uppgå till 9 650 000 kr. Till projektbidragen återkommer jag i det följande.

Den av mig förordade förändringen innebär att det särskilda stödet till tidningar på andra språk än svenska avvecklas och att de resurser som därigenom frigörs i huvudsak används till det nya organisationsstödet. Förändringen innebär vidare att sådana allmänna nyhetstidningar, som hittills kunnat få bidrag både från det särskilda tidningsstödet och från dagspresstödet skall ges möjligheter att erhålla fullt produktionsbidrag inom stödet till dagspressen. Statsrådet Göransson kommer senare att anmäla sina förslag i denna del.

Särskilda överväganden behöver emellertid göras i fråga om den publikationsverksamhet som sker inom invandrarföreningar som inte är riksförbund eller inom andra typer av sammanslutningar bland invandrare. Deras informationsverksamhet erhåller för närvarande visst stöd från invandrarverket enligt förordningen (1977: 523) om stöd till tidningar på andra språk än svenska. Jag beräknar, med utgångspunkt i de senaste årens kostnader härför, att kostnaden för detta stöd för bå 1986/87 kommer att uppgå till 140 000 kr. Detta belopp bör tas upp under anslaget D3. Åtgärder för invandrare.

Jag förordar att SIV bör svara för administrationen av statsbidragen till invandrarorganisationerna.

Jag övergår nu till att närmare kommentera vissa av de villkor som bör gälla beträffande det nya organisationsstödet. Jag har redan angett att jag ansluter mig till de av IPOK föreslagna grundläggande villkoren för organisationsstöd.

Kravet på demokratisk uppbyggnad gäller i samtliga statsbidragssystem för folkrörelser. Det bör tolkas så att alla medlemmar skall ha en stadgaenlig möjlighet att påverka de beslut som fattas inom organisationen. Jag anser att det finns skäl att särskilt understryka att organisationens arbetsformer medger ett verkligt inflytande också för ungdomsmedlemmar samt för den stora del av medlemmarna som är kvinnor. Verkliga möjligheter till inflytande härvidlag bidrar till en demokratisk fostran och främjar en demokratisk samhällsutveckling.

Vad gäller kravet på rikstäckning vill jag framhålla följande. Kravet att en bidragsberättigad invandrarorganisation skall kunna anses vara en riksorganisation kan inte i alla delar gälla i samma omfattning som motsvarande krav i statsbidragssystemen för övriga folkrörelser. Invandrarnas koncentration till vissa orter eller regioner gör att något preciserat krav på geografisk fördelning av medlemsunderlaget inte går att ställa upp. Det bör därför som villkor ställas att organisationen har en tillfredsställande geografisk spridning i de områden där den invandrargrupp är bosatt som bildar organisationens medlemsunderlag.

Villkoret att organisationen själv svarar för en del av sina kostnader gäller för allt folkrörelsestöd och bör naturligtvis gälla också i fråga om invandrarorganisationerna. IPOK har övervägt faktiska preciseringar på denna punkt. Kommittén har föreslagit att ett visst angivet belopp bör kunna fastställas när det gäller den egeninsats som den enskilde medlemmen via sin förening bidrar med till riksorganisationen. IPOK har även föreslagit att 25% av organisationens kostnader skall utgöra egeninsats. Bl. a. som en följd av min ambition att utforma stödet enligt de principer som eljest gäller för folkrörelsestöd anser jag att något sådant belopp eller en sådan procentandel inte bör fastställas. Utvecklingen de senaste åren i fråga om organisationernas självfinansiering har, enligt vad invandrarverket redovisat, varit positiv. Jag vill understryka att det är angeläget att invandrarorganisationerna uppnår samma självfinansieringsgrad som folkrörelserna i övrigt och att invandrarverket i sina kontakter med organisationerna verkar för detta. Jag vill i detta sammanhang också understryka att det av IPOK föreslagna villkoret om god dokumentation av organisationens verksamhet och medlemsutveckling, genom verksamhets- och revisionsberättelser, efterlevs och att SIV verkar för detta.

Kommittén har föreslagit att stödet bör utgå i form av grundstöd och rörligt stöd. Min egen mening är att det inte är nödvändigt att införa ett rörligt stöd av det slag som IPOK har föreslagit. Jag förordar i stället ett system med enbart grundstöd som bygger på en indelning i stödklasser efter organisationernas medlemstal. Därigenom blir det nya systemet lätt att administrera och överblicka för såväl SIV som för organisationerna.

I detta sammanhang är frågan om hur antalet medlemmar beräknas och

hur medlemsbegreppet definieras central. Huvudprincipen inom de övriga statsbidragssystemen för folkrörelsestöd är att man utgår från den uppgift om antalet medlemmar som organisationens verksamhetsberättelse, styrkt av dess revisorer, uppger. Jag anser att denna princip bör ligga till grund även för stödet till invandrarorganisationerna. Det grundläggande bör således var att stödet beräknas med utgångspunkt från antalet personer som själva individuellt har visat att de vill tillhöra riksorganisationen, t. ex. genom att betala medlemsavgift till en förening som är ansluten till organisationen. Med tanke på ambitionen att stimulera barn- och ungdomsverksamhet i organisationerna finner jag det inte lämpligt att ställa upp några ålderskrav i fråga om vilka som skall kunna inräknas i medlemsunderlaget. Även beträffande barn- och ungdomsmedlemmar bör dock gälla att de bör fylla kravet att vara betalande medlemmar i sin förening. Med tanke på att ändringar i medlemsunderlaget kan förekomma över tiden vill jag förorda att det bidragsgrundande medlemsunderlaget bör beräknas med hänsyn till förhållandena vid utgången av organisationens verksamhetsår under det närmast föregående bidragsåret. Det är angeläget att SIV bistår organisationerna med att förbättra sin medlemsredovisning.

Det är även angeläget att det sker en noggrann prövning av att villkoren uppfylls innan organisationen medges rätt till statsbidrag. Jag förordar mot denna bakgrund att regeringen, efter förslag från SIV årligen har att besluta om en organisation skall vara berättigad till statsbidrag.

Jag anser att en utgångspunkt för det nya stödsystemet bör vara att i princip de riksorganisationer som idag får statsbidrag bör kunna omfattas av det nya systemet, under förutsättning att de uppfyller de allmänna villkoren för statsbidrag till invandrarorganisationerna. Jag har således utformat mitt förslag till stöd efter den medlemsstruktur som organisationerna har idag. Denna har varit relativt stabil under senare år. En riksorganisation som representerar färre än 1000 individuellt betalande medlemmar bör dock ej kunna få stöd enligt det nya systemet. Jag föreslår att stödet utgår i följande omfattning:

Antal medlemmar	Bidrag per år
1 000— 3 499	250 000
3 500— 4 499	400 000
4 500— 6 999	650 000
7 000—10 999	800 000
11 000—14 999	900 000
15 000—29 999	1 100 000
30 000—	1 300 000

Bland de riksorganisationer som idag får verksamhetsbidrag från SIV finns två som har invandrare från ett stort antal länder som medlemmar, nämligen Riksförbundet Internationella Föreningar för Invandrarkvinnor och Immigranternas Riksförbund. Jag anser att de även i fortsättningen bör få statsbidrag, i den mån de uppfyller de allmänna kraven härför. Jag finner det emellertid vara naturligt att stödet till Riksförbundet Internationella Föreningar för Invandrarkvinnor minskas med ett belopp som motsvarar det stöd som utgår till organisationen enligt de regler som gäller för statsbidrag till kvinnoorganisationer.

Med det system som jag nu har föreslagit kommer, enligt mina beräkningar, var och en av det tjugotal organisationer som idag erhåller verksamhetsbidrag, att totalt sett få större statsbidrag än de får idag, under förutsättning att de uppfyller de allmänna villkoren för bidrag och att deras medlemsantal är tillräckligt stort.

Under senare år har en diskussion förts om hur statens stöd till folkrörelserna skall kunna förenklas och samordnas. I detta syfte planeras en översyn av allt statligt folkrörelsestöd. Arbetet med en sådan översyn kommer att påbörjas i civildepartementet under år 1986. I samband med de förslag till förändringar som en sådan översyn kan komma att aktualisera är det naturligt att även konstruktionen av stödet till invandrarorganisationerna kan komma att påverkas.

Regeringen bör inhämta riksdagens godkännande av de angivna grunderna för statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer.

6.3 Bidrag till avgränsade projekt

Utöver verksamhetsbidrag till riksförbundens centrala verksamhet beviljar SIV också bidrag till avgränsade projekt. Från denna anslagspost har sedan flera år utgivits projektbidrag även till riksorganisationernas verksamhet. Medel har också beviljats för de samverkansorgan som bildats mellan konstellationer av riksförbund. Med de uppräknings av bidragen till riksförbunden som det nya systemet leder till anser jag att det framdeles bör vara organisationernas egen uppgift att finansiera den samverkan som man finner behov av. Jag har därför vid beräkningen av medelsbehovet för anslagsposten Bidrag till avgränsade projekt m. m. tagit hänsyn dels till att medel för samverkan mellan riksförbunden inte längre behöver utgå, dels till att de projektmedel i övrigt som givits och som kommit till användning i riksförbundens centrala verksamhet, t. ex. för föreningsombudsmän, inte längre behöver utgå.

Av det jag nu har anfört följer att delvis nya regler måste komma att gälla för invandrarverkets bidragsgivning till avgränsade projekt. Även andra skäl talar härför. Sedan år 1975 har, som försöksverksamhet, stöd kunnat utgå till projekt i kommunal regi. Dessa har givit värdefulla erfarenheter och bidragit till ökad samverkan mellan invandrare och majoritetsbefolkningen. Samtidigt har det kommunala engagemanget för invandrarfrågor ökat, bl. a. till följd av det förändrade systemet för mottagning av asylsökande och flyktingar. Under år 1985 har dessutom tillkommit en möjlighet för kommuner som deltar i flyktingmottagningen att erhålla särskilda bidrag, bl. a. för kommunalt stöd till folkrörelser som är engagerade i flyktingmottagningen. Totalt förfogar SIV under innevarande budgetår över 8 milj. kr för särskilda bidrag till kommunerna.

Mot denna bakgrund anser jag att försöksverksamheten med projektbidrag till kommuner med medel från denna anslagspost bör upphöra. Bidrag bör framgent främst inriktas på samverkansprojekt och bör kunna utgå till invandrarorganisationer, svenska fackliga och ideella organisationer och institutioner m. fl. Bidrag bör komma i fråga för tids- och kostnadsmässigt klart avgränsade projekt som inte kan anses ingå i den bidragssökandes

ordinarie verksamhet. SIV:s beslut i dessa ärenden bör ej kunna överklagas.

Prop. 1985/86:98

Jag förordar mot denna bakgrund att anslagsposten tas upp med 1 800 000 kr för budgetåret 1986/87.

Regeringen bör inhämta riksdagens godkännande av de angivna grunderna för bidrag till avgränsade projekt.

7 Statens invandrarverk

Min bedömning: Statens invandrarverk bör ha kvar ett ansvar för samordning och bevakning av myndigheternas åtgärder för invandrare. Verkets insatser bör dock anpassas till fackmyndigheternas ökade kunskaper om behovet av åtgärder och den utveckling av åtgärderna som skett under den senaste tioårsperioden. Verkets ambitionsnivå i fråga om bevakning och samordning bör vidare anpassas till de krav som kommit att ställas på verket som en följd av det nya systemet för flyktingmottagning.

Utredningarna: Enligt diskrimineringsutredningens mening bör SIV i förordning få ett fastlagt tillsynsansvar för att de statliga myndigheterna inom sina ansvarsområden behandlar invandrare och medlemmar av språkliga minoriteter likvärdigt med befolkningen i övrigt.

Remissinstanserna: Ett övervägande antal av de instanser som uttalat sig i frågan är negativa till en fastlagd tillsynsroll för SIV. De skäl som anförs härför är främst den rollkonflikt som SIV därigenom uppges komma i bl. a. på så sätt att verket skulle utöva tillsyn även över sig självt. Förslaget skulle, enligt remissinstanserna, innebära ett avsteg från gällande praxis om myndigheternas jämställdhet och självständighet i förhållande till varandra. Statskontoret och Svea hovrätt pekar på att behovet av löpande tillsyn redan i dag är uppfyllt genom JO-ämbetet, vars granskning även inrymmer de kommunala myndigheterna.

Även SIV är tveksamt till att få en fastlagd tillsynsroll och menar att tillsynsfunktionen rimmar illa med intentionerna att varje myndighet inom sitt ämnesområde har ansvar även för invandrarna. Man pekar också på att det skulle kräva en avsevärd resursförstärkning för SIV. Det är enligt SIV lämpligare att verket, i stället för en direkt tillsynsfunktion, även i fortsättningen har sin nuvarande bevaknings- och samordningsroll.

Skälen för min bedömning: Liksom hittills bör SIV ha en bevakningsroll i förhållande till andra statliga myndigheter. Den av diskrimineringsutredningen föreslagna förändringen med innebörd att SIV bör få ett fastlagt tillsynsansvar för att de statliga myndigheterna inom sina ansvarsområden behandlar invandrare likvärdigt med befolkningen i övrigt är enligt min mening inte motiverad. Bevaknings- och samordningsrollen har enligt SIV:s bedömning hittills fungerat tillfredsställande. Den utveckling av invandrarfrågorna som allmänt har skett hos myndigheterna under den senaste tioårsperioden talar inte heller för att SIV:s roll behöver stärkas. I

likhet med flertalet remissinstanser anser jag också att det finns såväl principiella som praktiska skäl som talar mot att SIV skall få en fastlagd tillsynsroll.

Invandrarverket bör således ha kvar sitt nuvarande bevaknings- och samordningsansvar i förhållande till andra statliga myndigheter. Jag vill nu lämna några synpunkter på SIV:s bevaknings- och samordningsuppgifter.

Enligt sin instruktion skall SIV bl. a. fortlöpande bevaka behovet av åtgärder för att främja invandrades sociala och kulturella situation i Sverige samt efter samråd med berörda myndigheter föreslå eller vidtaga åtgärder och verka för samordning av åtgärderna. Verkets bevaknings-, initierings- och samordningsarbete sker i olika former. Med en rad myndigheter har verket kontinuerliga kontakter eller samarbete i projektform i flera frågor. Påverkansarbetet sker också i hög grad genom medverkan i kurser och konferenser. Vid verket finns en samordningsbyrå som svarar för huvuddelen av detta bevaknings- och samordningsarbete. Byrån är indelad i sektioner, som ansvarar för bevakningen av en eller flera samhällssektorer.

Invandrarverkets samordnings- och bevakningsuppgifter har i stort varit oförändrade sedan år 1976. Sedan dess har myndigheternas medvetande om behovet av särskilda åtgärder för invandrare överlag ökat kraftigt och det har också skett en positiv utveckling av myndigheternas åtgärder för invandrare. Flera centrala myndigheter har numera inom vissa funktioner mycket god egen "invandrarexpertis". Enligt min mening har SIV:s initiativ- och påverkansarbete varit av stor betydelse för denna positiva utveckling och det är viktigt att SIV även fortsättningsvis kan ha möjlighet att spela en sådan roll. Ökat medvetande och ökade kunskaper i invandrarfrågor i flertalet myndigheter innebär emellertid samtidigt att SIV:s fortlöpande bevakning och initierande verksamhet behöver anpassas till de förändrade förutsättningar som råder. Behovet av anpassning kan gälla såväl arbetsformer och organisation som resurser.

Invandrarverket fick den 1 januari 1985 väsentligt utökade uppgifter då verket blev ansvarig myndighet för mottagandet av flyktingar i Sverige. Det är i stor utsträckning fråga om uppgifter som är helt nya för verket men det är också fråga om uppföljningsarbete och initierande arbete som har nära samband med de bevaknings- och samordningsuppgifter som verket redan har för invandrare. De nya uppgifterna kräver stor flexibilitet inom verket på grund av att arbetsbelastningen är beroende av flyktinginvandringens storlek. Inom SIV har hittills under år 1985 en del av den personal som normalt arbetar inom samordningsbyråns bevakningsfunktion arbetat med kommunkontakter för att få fram tillräckligt antal mottagningsplatser för flyktingar. Kommunkontakter inom ramen för flyktingverksamheten kan också ge kunskaper som är värdefulla för den generella bevakningen av åtgärder för invandrare. En fortsatt samordning inom verket av den allmänna bevakningen av åtgärder för invandrare och flyktingverksamheten är enligt min mening önskvärd, inte minst därför att den innebär goda förutsättningar för ett effektivt resursutnyttjande.

Vid verket utreds för närvarande frågan om hur samordningsbyrån fortsättningsvis skall dimensioneras och organiseras för att kunna möta de nya

krav som ställs på byrån. Jag är därför nu inte beredd att lämna några mer detaljerade förslag rörande samordningsbyrån utan avser att först ta del av verkets kommande förslag och därefter eventuellt återkomma till regeringen i denna fråga.

8 Forskningsfrågor

Mina bedömningar:

- Bland invandrapolitiskt angelägna forskningsområden vill jag särskilt framhålla behovet av forskning om *etniska relationer* och *etnisk diskriminering*. Olika invandrargrupper – särskilt kvinnornas – *arbetslivsförhållanden* bör vidare ägnas ökad uppmärksamhet inom forskningen. Det bör ankomma på delegationen för invandrarforskning att utarbeta program för forskning inom dessa områden. Ett tredje område som förtjänar särskild uppmärksamhet är forskning om flyktingars förhållanden i Sverige samt om det nya systemet för *flyktingmottagning*.
- Centrumbildningar och liknande tvärvetenskapliga miljöer vid universitet och högskolor, som särskilt inriktat sig på forskning om invandrare och etniska minoriteter, bör utvecklas och konsolideras.
- Det internationella och nordiska samarbetet på migrationsforskningsområdet befrämjar den svenska utvecklingen på området.

Utredningsförslag m. m.: Diskrimineringsutredningen har i sitt slutbetänkande tagit upp frågan om forskning och annat kunskapsinhämtande. Utredningen konstaterar att forskning om etniska relationer kommit igång sent och inte hunnit bli omfattande. Även om nya möjligheter till kunskapsuppbyggnad kommer att ges vid de institutionsliknande enheter av tvärvetenskaplig karaktär som på senare år har bildats vid flera universitet är det enligt utredningen viktigt att området ges ökad prioritet vid anslagstildelning och att flera forskare stimuleras till insatser.

Till angelägna forskningsuppgifter hör enligt utredningen också de etniska minoritetsgruppernas rättsliga ställning, uppföljning av utredningens studie av majoritetsbefolkningens attityder, forskning om massmediernas roll i opinionsbildningen och studier om språkkunskaper och språkbehandling som diskrimineringsgrunder.

Även av IPOK:s betänkande framgår att det finns stora behov av ny kunskap inom flera områden.

Delegationen för invandrarforskning (DEIFO) har våren 1985 överlämnat ett forskningsprogram till arbetsmarknadsdepartementet. I programmet "Invandrare och etniska minoriteter – många angelägna forskningsområden" har DEIFO pekat ut områden inom vilka det saknas kunskapsunderlag och där det är angeläget med forskningsinsatser.

Remissinstanserna: I fråga om diskrimineringsutredningens avsnitt om forskning uttalar sig ett femtontal remissinstanser och flertalet av dem tillstyrker utredningens bedömning av behovet av ny kunskap på området. Även i yttrandena över IPOK: s betänkande framhåller några remissinstanser behovet av forskning. DEIFO: s forskningsprogram har inte remissbehandlats.

Skälen för mina bedömningar: Regeringen beslutade i maj 1983 att tillkalla en delegation (A 1983: 01) för invandrarforskning. Delegationens arbete innebär en fortsättning av de uppgifter som tidigare ålåg expertgruppen för invandringsforskning (EIFO), inrättad år 1975. Delegationens uppgifter är i huvudsak att ta initiativ till forskning och att informera om forskningens resultat. I delegationen ingår forskare och företrädare för politiska partier, SIV m. fl. Samtidigt inrättades vid universitetet i Stockholm ett centrum för invandringsforskning, till vilket knutits bl. a. forskare från den tidigare expertgruppen.

Som jag framhöll i den forskningspolitiska propositionen (prop. 1983/84: 107) är invandrapolitiken ett angeläget och nytt forskningsområde. Endast ett begränsat antal forskare har hittills varit engagerade inom området. DEIFO har nyligen lämnat en redovisning av genomförd och pågående forskning inom invandrarområdet. Den visar att området är under snabb utveckling och engagerar allt fler forskare. Ett av de större forskningsprojekten under senare år rör invandringens långsiktseffekter (PIL), som har genomförts med stöd främst från arbetsmarknadsdepartementet. Projektet var knutet till den tidigare expertgruppen för invandringsforskning och fullföljs nu vid Centrum för invandringsforskning vid universitetet i Stockholm. En preliminär slutredovisning av projektet har nyligen redovisats. Delar av projektet har redan redovisats i rapportform, bl. a. en jämförelse mellan sex europeiska länders invandrings- och invandrapolitik.

Ett stort delprojekt inom PIL-projektet rör den andra generationens levnadsförhållanden. Resultaten från detta arbete är intressanta och utgör ett viktigt underlag för den fortsatta inriktningen av invandrapolitiken. En iakttagelse som jag särskilt vill nämna är att andragenerationen i mycket hög grad tycks vara integrerad i det svenska samhället. Forskningsresultaten visar också att skillnaderna inom andragenerationen är mycket stora i fråga om många företeelser. Denna situation gäller inom utbildningen och på arbetsmarknaden. Många barn till invandrare har svårt att hävda sig inom dessa områden, medan andra klarat sig mycket bra.

I den forskningspolitiska propositionen som lades fram för riksdagen våren 1984 pekade jag på några forskningsområden som förtjänar särskild uppmärksamhet. DEIFO har med utgångspunkt från vad som framhölls i propositionen utarbetat ett program för invandrarforskningen. Programmet omfattar en bred beskrivning av olika samhällsområden inom vilka det finns angelägna forskningsbehov. Delegationen har också prioriterat vissa områden. Själv vill jag nämna tre forskningsområden som jag anser bör ha hög prioritet under de närmaste åren.

Det finns ett stort behov av grundläggande forskning om *etniska relationer*, dvs. de ömsesidiga förhållningssätt som utvecklas mellan etniska

grupper inom samhällen. I anslutning härill behövs fördjupade kunskaper om etnisk diskriminering, särskilt sådana som tar sig institutionella former.

Olika invandrargrupper *arbetslivsförhållanden* är viktiga att belysa, inte minst de som avser andragenerationen. Arbetet är av central betydelse för flertalet människor och påverkar i hög grad övriga livsvillkor. Jag anser det därvid vara särskilt angeläget med forskning om de invandrade kvinnornas arbetslivssituation, inte minst med hänsyn till de skillnader som finns mellan olika etniska grupper.

Initiativet att bedriva forskning i anslutning till reformen rörande *ett lokalt mottagande av flyktingar* och asylsökande bör följas upp. Här finns flera viktiga frågeställningar. Flyktingars framtida bosättningsmönster och boendeförhållanden är ett exempel; relationerna mellan majoritetsbefolkningen, de redan etablerade invandrarna och nyanlända flyktingar är ett annat. Även rena effektivitetsskäl talar för att en så omfattande reform som denna bör bli föremål för forskning och utvärdering.

Med hänsyn tagen till migrationsforskningens tvärvetenskapliga karaktär har vid flera universitet och högskolor centrumbildningar eller liknande tvärvetenskapliga arrangemang vuxit fram med särskild inriktning mot migrations- och etnicitetsforskning. Vid olika högskoleorter har olika sådana organisatoriska lösningar vuxit fram. Jag anser att dessa fora för forskning och utbildning är värda allt stöd och att deras verksamhet bör utvecklas och konsolideras. Vid Stockholms universitet bildades år 1983 Centrum för invandringsforskning. Vid inrättandet beslöts att verksamheten skulle pågå i första hand under en försöksperiod om fyra år, dvs. t. o. m. budgetåret 1986/87. När försöksperioden närmar sig sitt slut är det väsentligt att förfoga över ett underlag, varpå beslut kan fattas om den fortsatta verksamheten, dess inriktning och finansiering.

Under senare år har invandrarforskning blivit ett inslag inom flera utbildningslinjer. Detta har inneburit att antalet studerande som på detta sätt kommer i kontakt med invandrarfrågor ökar, vilket enligt min mening är mycket positivt. Detta kan leda till att invandrarfrågorna också beaktas i forskningen inom ämnen där de tidigare inte ägnats någon uppmärksamhet. Samtidigt breddas basen för rekrytering av forskare till invandrarområdet.

Invandrarforskningen är ett område som är väl ägnat för samarbete såväl bilateralt som multilateralt. Jag vill här nämna att samarbetet inom Norden vad gäller migrationsforskningen har fördjupats under det senaste året. Samarbetet mellan Finland och Sverige inom detta område har breddats under år 1985 i och med att ett gemensamt arbetsprogram antagits av mig och den finska arbetskraftsministern.

Jag vill avslutningsvis nämna att frågor om invandrarforskning kommer att behandlas i den forskningspolitiska proposition som regeringen planerar att lämna till riksdagen våren 1987.

Jag har vid mina överväganden om forskningsfrågor samrått med statsrådet Ingvar Carlsson och med chefen för utbildningsdepartementet.

9.1 Allmänt

Min bedömning: Sverige bör spela en aktiv roll i det internationella samarbetet på migrationsområdet. Sverige bör låta sig vägledas av existerande internationella normer vid utformningen av sin invandrarpolitik.

Utredningsförslag: Överensstämmer med min bedömning (se SOU 1984: 58 s. 336, 340).

Remissinstanserna har inte kommenterat förslagen.

Skälen för min bedömning: Sverige har hittills verkat för att migrationsfrågorna skall prioriteras högt i de internationella organisationernas verksamhet samt medverkat till en lämplig arbetsfördelning mellan och inom organisationerna, allt efter dessas formella mandat och reella kompetens.

På svenskt initiativ samlades inom Europarådets ram den första migrationsministerkonferensen. Likaså planerar OECD att våren 1986 genomföra en konferens på hög nivå om den framtida migrationen. Sverige innehar för närvarande ordförandeskapet i OECD:s arbetsgrupp för migrationsfrågor. Enligt min uppfattning bör Sverige fortsätta att spela en aktiv roll i det multilaterala samarbetet i syfte att främja dialogen mellan invandrings- och utvandringsländer. Därvid bör strävan vara att omsätta de av riksdagen fastlagda invandrarpolitiska målen också i internationella normer, t. ex. i den FN-konvention om rättigheter för alla migrerande arbetare och deras familjer som nu utarbetas.

I detta sammanhang vill jag anmäla att frågan om Sverige bör ansöka om medlemskap i Intergovernmental Committee for Migration (ICM) för närvarande bereds inom regeringskansliet.

9.2 Konventionsfrågor

Mitt förslag: Sverige bör ansluta sig till ILO-konventionen (nr 143) om migrerande arbetstagare i dess helhet.

Utredningsförslag: Överensstämmer med mitt förslag (se SOU 1984: 58 s. 337–339).

Remissinstanserna: ILO-kommittén föreslår att synpunkter från ILO:s expertkommitté avvaktas innan frågan om att lyfta det svenska förbehållet mot konventionen tas upp på nytt.

Skälen för mitt förslag: Förutsättningarna för en svensk anslutning till ILO-konventionen nr 143 har vid tre tillfällen redovisats för riksdagen (prop. 1975/76: 126, 1976/77: 60 och 1981/82: 146). De ursprungligen konstaterade eller befarade hindren mot ratifikation har successivt eliminerats. Konventionen godkändes av riksdagen med förbehåll för del II och ratificerades den 28 december 1982 (SÖ 1982: 76). Det enda återstående

förmodade hindret mot fullständigt godkännande syntes vara kravet på likabehandling i fråga om social trygghet enligt konventionens art 10.

Art. 10 i konventionen nr 143 handlar om att utforma och genomföra en politik som syftar till att främja och garantera likställdhet (jämlighet) mellan migrerande arbetstagare och den ratificerande statens egna medborgare. En sådan politik har Sverige antagit. Också i fråga om genomförandet av politiken har Sverige kommit långt. Beträffande metoderna att genomföra politiken medger konventionen stor frihet genom att de kan vara "lämpade efter nationella förhållanden och sedvanor". Ingenting hindrar att politiken genomförs t. ex. genom att bilaterala överenskommelser sluts.

ILO:s expertkommitté har slagit fast att omnämnandet av social trygghet i den citerade artikeln var avsett att bekräfta en grundläggande princip utan att gå in på de tekniska aspekterna av problemet.

Sedan 1975 års riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken antogs har Sverige bl. a. antagit principer för invandrares rätt till folkpension vid bosättning här och slutit ett antal bilaterala socialförsäkringskonventioner, varför en stor majoritet av i Sverige bosatta utländska medborgare omfattas av system för social trygghet. Dessutom har Sverige år 1984 tillträtt ILO-konventionen (nr 157) om bevarande av rättigheter inom den sociala tryggheten (prop. 1983/84: 81, Sfu 15, rskr 154).

Sammantagna erbjuder de vidtagna åtgärderna och expertkommitténs tolkning av art. 10 en tillräcklig grund för att också det sista påtalade hindret mot ratifikation av konventionen nr 143 skall kunna anses undanröjt. Regeringen bör därför föreslå riksdagen att godkänna konventionen även såvitt avser del II.

9.3 Nordiskt samarbete

Min bedömning: Sverige bör verka för ett fördjupat nordiskt samarbete vad gäller migrations- och invandrarfrågor.

Skälen för min bedömning: Under åren 1983 och 1984 har det nordiska samarbetet på migrationsområdet kartlagts av en särskild grupp under svenskt ordförandeskap. Mot denna bakgrund har Nordiska ministerrådet under år 1985 tillkallat en särskild kontaktgrupp för det nordiska migrationsarbetet. Kontaktgruppen är knuten till Nordiska arbetsmarknadsutskottet.

Nordiska ministerrådet har efter förslag av Nordiska rådet under år 1985 låtit kartlägga nordiska medborgares rättigheter vid vistelse och bosättning i annat nordiskt land. Samtliga länder har genomfört nationella kartläggningar. Den svenska rapporten är en uppföljning av diskrimineringsutredningens arbete vad gäller utlänningars rättsliga ställning. Den nordiska rapporten "Nordbors rättigheter" behandlas vid Nordiska rådets session i mars 1986.

Det är enligt min mening angeläget att det nordiska samarbetet vad gäller invandrar- och migrationsfrågor fördjupas på grundval av det arbete som har påbörjats under senare år.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

dels att

1. anta de av lagrådet granskade lagförslagen med vidtagna ändringar,

dels att

2. godkänna de riktlinjer för invandrarpolitiken som jag har förordat (avsnitt 3)

3. godkänna de grunder för organisationsstöd till invandrarnas riksorganisationers centrala verksamhet samt bidrag till avgränsade projekt som jag har förordat (avsnitt 6)

4. godkänna ILO-konventionen (nr 143) om migrerande arbetstagare även såvitt avser del II

5. bemyndiga regeringen att inrätta en tjänst som ombudsman mot etnisk diskriminering med beteckningen p.

Vidare hemställer jag att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag i övrigt har anfört om invandrarpolitiken.

11 Anslagsfrågor för budgetåret 1986/87

Tionde huvudtiteln

D. Invandring m. m.

D 3. Åtgärder för invandrare

1984/85 Utgift	8 333 605
1985/86 Anslag	8 584 000
1986/87 Förslag	11 590 000

I prop. 1985/86: 100 (bil 12 s. 161) har regeringen föreslagit riksdagen att, i avvaktan på särskild proposition i ämnet, till Åtgärder för invandrare för budgetåret 1986/87 beräkna ett reservationsanslag av 8 584 000 kr. Jag anholder nu att få ta upp denna fråga.

Som jag tidigare har anfört bör ett nytt stöd till invandrarorganisationernas centrala verksamhet tillskapas genom sammanslagning av de resurser som invandrarverket för närvarande förfogar över för bidrag till invandrar- och minoritetsorganisationers verksamhet och merparten av det särskilda stödet till tidningar på andra språk än svenska som utgår via åttonde huvudtitelns anslag G 10. Stöd till tidningar på andra språk än svenska samt viss del av det anslag som invandrarverket disponerar för bidrag till avgränsade projekt m. m. Jag beräknar de samlade resurserna för stöd till invandrarorganisationernas centrala verksamhet till 9 650 000 kr.

Med hänvisning till vad jag tidigare har anfört om bidrag till avgränsade projekt beräknar jag 1 800 000 kr. för detta ändamål. För bidrag till publiceringsverksamhet inom invandrarförening som inte är riksförbund eller inom andra typer av sammanslutningar bland invandrare beräknar jag 140 000 kr.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

Prop. 1985/86:98

att till *Åtgärder för invandrare* under tionde huvudtiteln för budgetåret 1986/87 anvisa ett reservationsanslag av 11 590 000 kr.

D 7. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering

Nytt anslag

1986/87 Förslag 1 653 000 kr.

Från anslaget skall betalas kostnaderna för ombudsmannen mot etnisk diskriminering med kansli och nämnden mot etnisk diskriminering. Det sammanlagda medelsbehovet beräknar jag till 1 653 000 kr. Av detta belopp utgör 1 625 000 kr. kostnader för ombudsmannen mot etnisk diskriminering med kansli, varav 681 000 kr. avser löner.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att till *Ombudsmannen mot etnisk diskriminering m.m.* under tionde huvudtiteln för budgetåret 1986/87 anvisa ett förslagsanslag av 1 653 000 kr.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 februari 1986.

Föredragande: statsrådet Göransson

Anmälan till proposition om invandrarpolitiken

1 Inledning

Statsrådet Gradin har i sin allmänna inledning redovisat de övergripande ställningstaganden som ligger till grund för förslagen om invandrarpolitiken. Motiven för och utformningen av de invandrarpolitiska åtgärderna redovisas i ett helhetsperspektiv. Som bakgrund till de förslag som presenteras i det följande hänvisar jag därför till inledningen.

Huvudtanken i den förevarande propositionen är att statligt stöd till invandrarverksamhet i fortsättningen bör inriktas på medlemsorganisationer och i mindre utsträckning gå till specifika verksamheter och aktiviteter som organisationerna kan bedriva. Stödet till organisationerna förstärks. Förstärkningen finansieras delvis över de nu befintliga statliga bidragen till organisationernas olika aktiviteter.

Jag har i denna fråga samrátt med statsrådet Gradin.

2 Tidningar och tidskrifter

Under utbildningsdepartementets huvudtitel finns uppfört ett förslagsanslag för stöd till tidningar på andra språk än svenska (1985/86: VIII G 10.). Stödet infördes år 1977 och motiverades med dessa tidningars betydelse för den demokratiska processen i samhället, dvs. samma motiv som ligger till grund för stödet till dagspressen. Syftet med stödet var att skapa bättre förutsättningar för information, debatt och opinionsbildning bland invandrare i Sverige.

Med denna inriktning utbetalas för närvarande stöd till sådana tidningar för invandrare som huvudsakligen innehåller material om svenska förhållanden. Vidare skall en tidning eller tidskrift för att få stöd ha sin huvudredaktion i Sverige samt ha sin huvudsakliga spridning inom Sverige. Dessa krav syftar till att garantera att stöd endast utbetalas till sådana tidningar som riktar sig till invandrare i Sverige (jfr. prop. 1976/77: 99 s. 57–60).

Stödet är till sin utformning och allmänna inriktning i allt väsentligt uppbyggt på samma sätt som stödet till fådagarsutgivna dagstidningar vilket utgår ur anslaget Stöd till dagspressen (1985/86: VIII G 6.). Utöver ovannämnda särskilda villkor utgörs avvikelserna genomgående av mer liberala regler vad gäller sådana faktorer som format, upplaga och periodicitet.

I förordningen (1977: 523) om stöd till tidningar på andra språk än svenska finns tre stödkategorier upptagna.

Stöd lämnas till allmänna nyhetstidningar, dvs. tidningar av dagspresskaraktär som i huvudsak innehåller nyheter och annan information samt debatt och som kommer ut med minst 24 nummer per kalenderår.

Vidare lämnas stöd till medlemstidskrifter, dvs. bidrag kan lämnas till en tidskrift som ges ut av riksorganisation för invandrare eller för språklig minoritet som medlemsorgan för organisationen och som kommer ut med minst fyra nummer per kalenderår.

Slutligen kan stöd lämnas i form av behovsprövat bidrag till en tidskrift för invandrare som inte är en allmän nyhetstidning eller en medlemstidskrift i förordningens bemärkelse. En förutsättning för bidrag är att tidskriftens intäkter inte bedöms täcka kostnaderna och att tillräckligt stöd för utgivningen inte erhålls eller kan påräknas från annat håll. Dessutom får, i mån av behov och tillgång på medel, ett tillägg till produktionsbidraget ges till en publikation som utkommer på minst två andra språk än svenska.

För samtliga stödkategorier gäller i övrigt vissa detaljbestämmelser som bl. a. berör format och upplageförhållanden. Utöver stöd i nu nämnda former kan vidare etableringsstöd lämnas under vissa förutsättningar. Stöd vid ojämlika konkurrensförutsättningar kan också aktualiseras.

Stödet till tidningar på andra språk än svenska uppgår för innevarande budgetår till totalt 5 365 000 kr. Stödet administreras av statens invandrarverk.

En allmän nyhetstidning på annat språk än svenska kan också få produktionsbidrag inom det statliga presstödet enligt reglerna i förordningen (1981: 409) om statligt stöd till dagstidningar. Ett villkor för sådant stöd är att tidningen uppfyller kraven för bidrag enligt förordningen om stöd till tidningar på andra språk än svenska och att bidraget inte medför risk för ökad koncentration av tidningsutgivningen inom tidningens språkgrupp.

Om en tidning är berättigad till bidrag under båda stödförordningarna skall det bidrag som lämnas enligt förordningen 1977: 523 räknas av från produktionsbidraget enligt presstödsförordningen, så att tidningen totalt får det bidragsbelopp som den har rätt till enligt reglerna för statligt presstöd.

Beslut om produktionsbidrag till allmän nyhetstidning på annat språk än svenska under dagstidningsförordningen fattas av presstödsnämnden. Sådant bidrag lämnas som tidigare nämnts under anslaget Stöd till dagspressen, anslagsposten 1. Produktionsbidrag.

Vissa tidskrifter på andra språk än svenska erhåller också kulturtidskriftsstöd i enlighet med reglerna i förordningen (1977: 393) om statligt stöd till kulturtidskrifter. Detta stöd administreras av statens kulturråd. Vid fördelning av bidrag till invandrantidskrifter samarbetar kulturrådet med statens invandrarverk. Kulturrådet lämnar företrädesvis bidrag till tidskrifter som inte är knutna till någon organisation eller förening. Invandrarverket å sin sida ger i första hand stöd till tidskrifter som stöds av föreningar. I detta avseende kan därför de två stödformerna sägas komplettera varandra.

Mitt förslag: Stödet till tidningar på andra språk än svenska avvecklas. Allmänna nyhetstidningar på andra språk än svenska ges möjlighet att söka fullt produktionsbidrag inom stödet till dagspressen. Utöver de generella reglerna gäller vissa särskilda bestämmelser för sådana tidningar.

Kommitténs förslag: Det särskilda stödet för icke svenskspråkiga tidningar bör slopas och det allmänna presstödet i alla sina former öppnas för tidningar på andra språk. Handläggningen av stödet bör överföras till presstödsnämnden. Den särskilda möjligheten för allmänna nyhetstidningar att få stöd för 14-dagartidningar bör dock bestå och kravet på abonnerad upplaga bör sättas till 1 000 exemplar i stället för huvudregelns 2 000 exemplar. Produktionsbidraget bör höjas vid 5 000 exemplar i stället för vid 10 000 exemplar enligt den allmänna regeln. Övergångsbestämmelser bör införas för att ge 14-dagartidningar möjligheter att klara upplage- och prenumerationsvillkoren. Under övergångsperioden bör invandrarverket administrera stödet.

Även i fråga om medlemstidskrifter bör det särskilda stödet slopas och tidskrifterna ges stöd genom presstödsnämnden inom ramen för stödet till organisationstidskrifter. Medlemstidskrifter på andra språk än svenska bör dock även fortsättningsvis erhålla ett högre exemplarstöd. Stöd bör även kunna lämnas till tidskrifter som ges ut på invandrarspråk av andra organisationer än invandrarorganisationer, t. ex. fackföreningar, politiska partier och religiösa samfund.

Beträffande gällande särskilda regler om innehåll, spridning m. m. bör inte något preciserat krav ställas på invandartidningarnas innehåll. Kravet att en tidning bör ha sin huvudsakliga spridning i Sverige bör formuleras så att högst 10 % av den stödberättigade upplagan får spridas utomlands. Den tillåtna annonsandelen i en medlemstidskrift bör höjas från nu gällande 25 % till 50 % i överensstämmelse med vad som gäller för tidskrifter inom organisationstidskriftsstödet.

Förslagen beräknas kosta 4,35 milj. kr. och bör finansieras genom nedläggning av det särskilda tidningsstödet. Resterande 1 milj. kr. bör få disponeras av invandrarverket för stöd till udda tidskrifter samt för stöd till närradioverksamhet och annan medieverksamhet för invandrare.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som uttalat sig om kommitténs förslag i denna del tillstyrker ett flertal förslaget att det allmänna presstödet bör öppnas för invandartidningar, t. ex. *statens kulturråd*, *statens ungdomsråd*, *statens invandrarverk*, *riksrevisionsverket*, *Göteborgs kommun*, *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)*, *Centerns kvinnoförbund*, *Folkpartiets kvinnoförbund*, *Sveriges frikyrkoråd*, *Svenska journalistförbundet (SJF)* samt de invandrarorganisationer som yttrat sig i frågan. TCO och SJF anser dock att tiden inte är mogen att överföra handläggningen av stödet till presstödsnämnden. Samma instanser tillstyrker – i varierande grad och med detaljskillnader – kommitténs förslag om regellättnader på vissa särskilda punkter.

Statskontoret anser att finansiering av sådana medlemstidningar som inte kan få tidskriftsstöd bör klaras inom det stöd som står till resp. riksorganisations förfogande. *Presstödsnämnden* noterar att kommitténs förslag grundar sig på fortsatta jämlikhetssträvanden. Förslagen är dock inte mer konsekventa än att kommittén samtidigt föreslår en rad villkor som på ett positivt sätt särbehandlar tidningar och tidskrifter på andra språk. Ett invandrapolitiskt motiverat stöd bör enligt nämnden regleras och administreras i särskild ordning och inte inordnas i ett presstöd som utformats från presspolitiska utgångspunkter.

Skälen för mitt förslag: Stödet till tidningar på andra språk än svenska går till utgivning av tidningar och tidskrifter för invandrare. Som jag nämnt i det föregående föreslås de statliga åtgärderna i fortsättningen i större utsträckning inriktas på invandrades medlemsorganisationer och mindre på olika, enskilda verksamheter för invandrare.

Mot denna bakgrund anser jag att det särskilda tidningsstödet bör avvecklas. Det bör ankomma på resp. invandrarorganisation att avgöra hur statsbidraget bör fördelas på olika ändamål inom den totala verksamheten. De bidragsmedel som hittills avsett stöd till tidningar på andra språk än svenska bör i huvudsak användas för finansieringen av den föreslagna nya stödmodellen.

Den av mig förordade avvecklingen av det särskilda tidningsstödet är således ett led i en nyordning där tonvikten läggs på invandrades medlemsorganisationer. IPOK:s förslag i sammanhanget utgår från delvis andra förutsättningar. Förslagen syftar till åtgärder inom en avgränsad verksamhet, nämligen utgivning av tidningar och tidskrifter för invandrare. Mot denna bakgrund finner jag det mindre befogat att närmare behandla kommitténs förslag till ändrad utformning av de olika stödordningarna.

Vissa skäl talar dock enligt min mening för att ett särskilt stöd även fortsättningsvis bör lämnas till sådana publikationer som har en mer speciell ställning vad gäller utgivningens karaktär eller organisationsanknytning.

Som jag nämnt i det föregående kan en allmän nyhetstidning på annat språk än svenska få produktionsbidrag inom det allmänna dagspresstödet, förutsatt att angivna villkor uppfylls. En tidning som uppfyller pressstödskraven rörande abonnerad upplaga, periodicitet m. m. representerar ett ekonomiskt åtagande som är mycket omfattande i förhållande till vad som normalt gäller för invandrarorganisationers tidningsutgivning.

En allmän nyhetstidning riktar sig vidare till en större krets än andra, organisationsutgivna publikationer. Den har en bredare inriktning och täcker ett stort informationsområde. Den svarar enligt presstödsförordningens definition för reguljär nyhetsförmedling och/eller allmän politisk opinionsbildning. Dessa förhållanden belyser den allmänna nyhetstidningens särskilda betydelse för den demokratiska processen.

Av dessa skäl anser jag att allmänna nyhetstidningar på andra språk än svenska även i fortsättningen bör kunna få statligt stöd. Det sker lämpligen genom att de ges rätt till fullt produktionsbidrag inom dagspresstödet enligt reglerna för detta stöd.

Utöver de allmänna reglerna bör dock enligt min mening vissa särskilda villkor även fortsättningsvis gälla för dessa tidningar. Särskilda regler har tillämpats på allmänna nyhetstidningar på andra språk än svenska sedan tidningsstödet infördes år 1977. Motivet för dessa regler är att garantera att stöd endast utgår till sådana tidningar som riktar sig till invandrare i Sverige. Reglerna tjänar stödets huvudsyfte, nämligen att skapa bättre förutsättningar för information, debatt och opinionsbildning bland invandrare i Sverige.

För att komma i fråga för produktionsbidrag bör således tidningens text i huvudsak vara skriven på annat språk än svenska. Tidningen bör vända sig till invandrare och språkliga minoriteter i Sverige. Tidningen bör ha sin huvudredaktion i Sverige och minst 90 % av upplagan bör vara spridd i Sverige. Slutligen bör tidningen till övervägande del innehålla nyheter och annan information samt debatt om förhållanden i Sverige.

Förslaget att låta allmänna nyhetstidningar på andra språk än svenska söka stöd ur det allmänna presstödet innebär att ansökningar om bidrag från sådana tidningar kommer att behandlas i samma ordning som ansökningar från svenskspråkiga dagstidningar. Förslaget medför att de statliga stödåtgärderna för allmänna nyhetstidningar samordnas och förenklas och innebär därmed en ökad likställighet mellan olika typer av dagstidningar.

Jag föreslår att stödet till dagspressen höjs för att lämna utrymme för fullt produktionsbidrag även till allmänna nyhetstidningar på andra språk än svenska. Jag beräknar ett medelsbehov för ändamålet på sammanlagt 1,3 milj. kr. för budgetåret 1986/87.

I övrigt vill jag anföra följande. IPOK har bl. a. föreslagit att invandrades medlemstidskrifter bör inordnas i stödet till organisationstidskrifter. Regeringen har i budgetpropositionen 1986 (prop. 1985/86: 100 bil. 10) föreslagit att detta stöd avvecklas. I anslutning till förslaget har regeringen förordat att stödet till kulturtidskrifter höjs med 7 milj. kr. för att bereda plats även för vissa organisationstidskrifter inom stödet.

Som jag nämnt i det föregående får även invandrartidskrifter kulturtidskriftsstöd. En ökad bidragsram lämnar större möjligheter för statligt bidrag till sådana tidskrifter som kulturrådet bedömer vara i behov av stöd och som uppfyller angivna stöd villkor.

IPOK har också föreslagit att invandrarverket får disponera 1 milj. kr. för stöd till särskilda tidskrifter, som inte kan få bidrag ur befintliga tidnings- och tidskriftsstöd, och till annan medieverksamhet. Medlen beräknas av IPOK under en post för information till invandrare samt till mediestöd.

Jag vill i detta sammanhang nämna att statsrådet Gradin i det föregående bl. a. har föreslagit en fortsatt möjlighet till statligt stöd för vissa särskilda former av publikationsverksamhet för invandrare. Genom förslaget förstärks förutsättningarna för en effektiv information om och bland invandrare.

4 Hemställan

Prop. 1985/86:98

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna vad jag förordat i fråga om stödet till tidningar på andra språk än svenska,
2. godkänna de av mig förordade ändringarna i grunderna för stöd till dagspressen,
3. till *Stöd till dagspressen* under åttonde huvudtitein för budgetåret 1986/87, utöver vad som har föreslagits i prop. 1985/86: 100 bil.
10. anvisa ett förslagsanslag av 1 300 000 kr.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 februari 1986

Föredragande: statsrådet Wickbom

Anmälan till proposition om invandrapolitiken

1 Inledning

Kampen mot diskriminering av invandrare och annan etnisk särbehandling måste föras på många olika sätt. Ett av dessa är lagstiftning.

Statsrådet Gradin har tidigare översiktligt redogjort för hur man med lagstiftningens hjälp skall kunna motverka diskriminering på etnisk grund. Hon har också nämnt att jag återkommer till frågor med anknytning till brottet olaga diskriminering i 16 kap. 9 § brottsbalken (BrB).

Diskrimineringsutredningen (särskild utredare f.d. generaldirektören Kjell Öberg) lämnade på sommaren 1984 över delbetänkandet (Ds A 1984: 7) Om olaga diskriminering. Betänkandet innehåller bl. a. förslag till ändringar i brottsbalkens bestämmelse om olaga diskriminering och i skadeståndslagen (1972: 207). Betänkandet har remissbehandlats. Utredningens sammanfattning och lagförslag samt en sammanställning av remissvaren bör fogas till propositionen som *bilagorna 8, 8 A och 11*. I en skrivelse till arbetsmarknadsdepartementet i november 1984 föreslog utredningen ytterligare en ändring i straffbestämmelsen om olaga diskriminering. Även skrivelsen har remissbehandlats. Skrivelsen bör som *bilaga 9* fogas till propositionen. En sammanställning över remissvaren över skrivelsen finns intagna i propositionens bilaga 11.

Regeringen beslutade den 23 januari 1986 att inhämta lagrådets yttrande över förslag till ändring i brottsbalken m.m. Förslagen hade upprättats i justitiedepartementet på grundval av diskrimineringsutredningens ovan redovisade betänkande och skrivelse. De lagförslag som remitterats till lagrådet bör fogas till propositionen som *bilaga 15*.

Lagrådet har i sitt yttrande, som bör fogas till propositionen som *bilaga 16*, inte haft någon erinran mot de föreslagna lagändringarna. I ett avseende har lagrådet emellertid förordat att förslaget kompletteras (se avsnitt 2.1.3).

Jag kommer här att ta upp de nu berörda lagförslagen. Några andra frågor som berörts av utredningen i betänkandet har redan behandlats av statsrådet Gradin (avsnitt 4; här avses frågor om SIV:s roll och om information till invandrare och svenskar). De förslag i betänkandet som i övrigt rör rättsväsendet tar sikte på mindre ändringar i rutinerna som inte påkallar något ställningstagande av statsmakterna. Jag skall emellertid i det följande något beröra även dessa frågor.

I fråga om gällande rätt och utredningens kartläggning av tillämpningen av den lämnar jag översiktliga uppgifter i det följande. I huvudsak får jag dock hänvisa till betänkandet och skrivelsen. Detsamma gäller i fråga om de närmare överväganden som redovisas där.

2 Allmän motivering

2.1 Olaga diskriminering

2.1.1 Allmänt

Gällande rätt

I brottsbalken (BrB) finns två bestämmelser som direkt tar sikte på särbehandling på etnisk grund.

Enligt 16 kap. 8 § BrB skall den som offentligen eller eljest i uttalande eller annat meddelande som sprids bland allmänheten hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelnings på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse dömas för *hets mot folkgrupp*. Straffet är fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, böter. Brottet hets mot folkgrupp finns också medtaget i tryckfrihetsförordningens uppräknings av tryckfrihetsbrott (7 kap. 4 § 8).

Den allmänna straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp tillkom år 1948. Den ändrades när brottsbalken infördes år 1965 och därefter år 1971 i samband med att Sverige tillträdde FN:s rasdiskrimineringskonvention. Sin nuvarande lydelse fick bestämmelsen år 1982 efter ändringsförslag av diskrimineringsutredningen (prop. 1981/82: 58, JuU 41, rskr 222, KU 24, rskr 221. KU 1982/83: 1, rskr 1). I enlighet med önskemål som riksdagen uttalade i 1982 års lagstiftningsärendet har frågan om utformningen av straffbestämmelsen därefter på nytt övervägts av yttrandefrihetsutredningen. I sitt huvudbetänkande (SOU 1983: 70) Värna yttrandefriheten (s. 191) förordar utredningen en viss ändring i bestämmelserna om hets mot folkgrupp. Vidare bör nämnas att diskrimineringsutredningen i slutbetänkandet (SOU 1984: 55) I rätt riktning har återkommit till brottsbalksbestämmelsen rörande hets mot folkgrupp. Utredningen föreslår där ett tillägg till paragrafen som innebär att man straffbelägger bildande av eller deltagande i organisationer vars verksamhet främjar eller uppmanar till förföljelse på etnisk grund.

Det är min avsikt att aktualisera frågan om utformningen av brottsbeskrivningen avseende hets mot folkgrupp i samband med den vidare beredningen av yttrandefrihetsutredningens betänkande. Jag tar därför inte upp den frågan nu.

Den andra bestämmelsen i brottsbalken som straffbelägger diskriminering på etnisk grund är föreskriften om *olaga diskriminering*. Straffbestämmelsen, som är intagen i 16 kap. 9 § BrB, lyder:

Näringsidkare som i sin verksamhet diskriminerar någon på grund av hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse genom att icke gå honom till handa på de villkor näringsidkaren i sin

verksamhet tillämpar i förhållande till andra, dömes för olaga diskriminering till böter eller fängelse i högst sex månader.

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

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

Straffbestämmelsen infördes år 1971 när Sverige anslöt sig till rasdiskrimineringskonventionen (prop. 1970:87, 1LU 41, rskr 261). Sveriges anslutning till denna konvention (texten finns intagen bl. a. i Ds A 1984:7 bilaga 2) föregicks av att en särskild kommitté undersökte vilka krav på svensk lagstiftning mot rasdiskriminering som konventionen ställde. På grundval av kommitténs betänkande (SOU 1968:68) Lagstiftning mot rasdiskriminering beslutades dels, som förut berörts, ändringar i bestämmelserna om hets mot folkgrupp, dels införandet i brottsbalken av straffbestämmelsen om olaga diskriminering (ursprungligen i 16 kap. 8 a §, numera i 16 kap. 9 §).

Rättstillämpningen

Diskrimineringsutredningen har undersökt handläggningen inom rättsväsendet av – i princip – alla anmälningar som under tiden den 1 januari 1973 – den 1 september 1983 har kommit in till polisen och där registrerats med hets mot folkgrupp eller olaga diskriminering som huvudbrott. Det totala antalet sådana anmälningar var 385, varav 133 gällde olaga diskriminering.

Utredningen har bl. a. konstaterat att av anmälningarna rörande olaga diskriminering endast åtta fall lett till åtal. Av de 133 anmälningarna har 85 fall av polisen redovisats för åklagare som i sin tur beslutat att inte väcka åtal i 77 av dessa fall. De siffror som gäller hets mot folkgrupp företer en liknande bild.

Mot bakgrund av sin kartläggning kritiserar utredningen polis och åklagare på flera punkter.

Mot polisens handläggning riktas främst den anmärkningen att polismyndigheterna i betydande utsträckning har avskrivit ärendena angående de aktuella brotten i stället för att överlåta ledningen av förundersökningen på åklagarmyndigheterna, när så enligt utredningens mening borde ha skett. Enligt 23 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken skall nämligen ledningen av en förundersökning, som inletts av en polismyndighet, övertas av åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet bl. a. i det fallet att saken inte är av enkel beskaffenhet. Utredningen framhåller också som sin uppfattning att handläggningstiderna hos polisen är långa.

Utredningens kritik mot åklagarna gäller främst resultatet av åklagarnas åtalsprövning. I ett antal beskrivna fall (betänkandet s. 98–107) anser

utredningen att åklagarens beslut att avskriva ärendet och alltså inte väcka åtal har varit felaktigt.

Vid remissbehandlingen har utredningens kartläggning av rättstillämpningen tagits upp främst av berörda instanser inom rättsväsendet. Rikspolisstyrelsen vitsordar att polismyndigheter ej bör fatta beslut om att lägga ned påbörjade förundersökningar på den grunden att en viss handling inte bedöms utgöra brott eller med hänvisning till att ett brott inte är styrkt. I övriga frågor har utredningens slutsatser av sin kartläggning utsatts för stark kritik. Riksåklagaren har låtit göra en egen genomgång av de mål i vilka utredningen riktat särskild kritik mot åklagarnas beslut. Han anför att genomgången ger vid handen att det visserligen kan finnas utrymme för annan bedömning än den som kommit till uttryck i något av fallen men också att kritiken i långa stycken skjuter över målet.

För egen del har jag med intresse tagit del av utredningens kartläggning. Den visar att antalet anmälningar är få och att antalet fall som går vidare till domstol är ännu mycket färre. Vidare ger den uppslag till tänkbara ändringar både vad gäller lagstiftningens utformning och i fråga om handläggningsrutiner.

Innan jag går över till att behandla de olika lagförslag som utredningen lägger fram vill jag kort beröra utredningens kritik mot polis och åklagare.

Huvudpunkten i utredningens kritik mot polisen är att polisen sägs i en inte obetydlig omfattning felaktigt ha avskrivit ärenden angående hets mot folkgrupp och olaga diskriminering i stället för att redovisa dem för åklagare. Av utredningens redovisning framgår emellertid att avskrivningsbeslutet i de flesta fallen (138 av 184) har fattats i form av beslut att inte inleda förundersökning. Om en polismyndighet, när den har att avgöra om förundersökning skall inledas, finner att en anmäld gärning inte är brottslig, gäller ingen skyldighet att redovisa ärendet för åklagare före ett avskrivningsbeslut. I överensstämmelse med vad rikspolisstyrelsen har angett i sitt remissyttrande synes det däremot som regel inte ankomma på polisen utan på åklagare att besluta om att lägga ned en påbörjad förundersökning med hänvisning till att den aktuella gärningen inte bedöms som brottslig eller inte anses vara tillräckligt bevisad (jfr även justitieombudsmannen – JO: s – ämbetsberättelse 1982/83 s. 104).

Liksom utredningen vill jag också gärna understryka vikten av att handläggningstiderna i de aktuella ärendena inte blir för långa hos polisen. Det bör emellertid nämnas att JO i sitt remissvar avgett omdömet att handläggningstiderna i dessa ärenden enligt hans mening är överraskande korta.

Såvitt gäller utredningens kritik mot åklagarna för felbedömningar har riksåklagaren som nämnts efter en genomgång av de aktuella ärendena funnit att kritiken skjuter över målet. Därvid har riksåklagaren bl. a. framhållit att utredningen ofta synes ha bortsett från processuella regler, t. ex. att åtal inte kan väckas om tillräcklig bevisning saknas.

Sammanfattningsvis har jag svårt att se att det tillgängliga materialet ger underlag för någon mer allvarlig kritik mot handläggningen av ärenden rörande etnisk diskriminering hos polis och åklagare. Jag vill emellertid framhålla att ärenden om etnisk diskriminering ofta är känsliga och svåra att bedöma ur flera aspekter. Det kan därför vid prioriteringen av polisens

arbete finnas en risk för att de blir styvmoderligt behandlade. Detta skulle givetvis inte vara godtagbart. Jag anser mig kunna utgå från att så inte kommer att ske men kommer ändå att följa utvecklingen noga.

Prop. 1985/86:98

2.1.2 Det straffbara området (diskriminering i allmän tjänst)

Mitt förslag: Den som är anställd i allmän tjänst skall omfattas av straffbestämmelsen om olaga diskriminering inte bara när det – som för närvarande – är fråga om sådan tjänst i vilken denne har att gå allmänheten till handa. Avsikten med denna utvidgning av det straffbelagda området är att någon omotiverad skillnad i ansvarshänsseende inte skall råda mellan olika grupper av anställda i allmän tjänst.

Utredningens förslag: Utredningen har föreslagit att orden "vari han har att gå allmänheten till handa" byts ut mot "när han går allmänheten till handa". I sak överensstämmer det förslaget väsentligen med mitt.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna är positiva till förslaget i sak. Några anser att den föreslagna lagtexten bör justeras.

Skälen för mitt förslag: Brottet olaga diskriminering i 16 kap. 9 § BrB kan begås av olika grupper av personer. Genom första stycket straffbeläggs att en näringsidkare diskriminerar någon på etnisk grund genom att inte gå honom till handa på de villkor näringsidkaren i sin verksamhet tillämpar i förhållande till andra. Enligt andra stycket skall motsvarande gälla den som är anställd i näringsverksamhet eller som annars handlar på en näringsidkares vägnar. Vidare skall enligt andra stycket motsvarande gälla även den som är anställd i en sådan allmän tjänst, vari han har att gå allmänheten till handa. I tredje stycket slutligen finns bestämmelser om diskriminerande handlande från dem som anordnar allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar eller medhjälpare till sådana anordnare.

Alla som är anställda i allmän tjänst träffas alltså inte av straffbudet. Detta är tillämpligt bara i den mån den anställda i sin tjänsteutövning har att på något sätt gå allmänheten eller särskilda personkategorier till handa. Bestämmelsen gäller tillhandahållande av tjänster både av det slag som också näringsidkare erbjuder, exempelvis sjukvård, och av den art som endast finns i allmän verksamhet, t.ex. olika former av service inom socialtjänsten eller vid domstolar. Det straffbara området är begränsat till själva tjänsteutövningen. Avsikten med denna begränsning är att interna mellanhavanden i företag eller inrättningar, exempelvis sådana som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, inte skall omfattas av bestämmelsen (prop. 1970: 87 s. 39 och 76).

Enligt diskrimineringsutredningen måste det betraktas som osäkert vilka offentligt anställda som kan freda sig mot anklagelser om olaga diskriminering genom att hävda att de i sin tjänsteutövning inte har att gå allmänheten till handa. I den mån kontakter uppstår mellan invandrare och offentligt

anställda som inte har sådana uppgifter bör enligt utredningen ändå det kravet kunna ställas att de anställda inte skall diskriminera. Utredningen nämner som exempel att en tjänsteman inte bör få vägra lämna en upplysning till en person endast på grund av dennes etniska tillhörighet. För att man skall nå det åsyftade resultatet föreslår utredningen att uttrycket "vari han har att gå allmänheten till handa" ersätts med "när han går allmänheten till handa".

För egen del vill jag framhålla att de som är anställda i allmän tjänst enligt 15 kap. 4 § sekretesslagen (1980: 100) i regel är skyldiga att gå enskilda till handa genom att lämna uppgifter ur allmänna handlingar som förvaras hos myndigheten. Även av andra bestämmelser i sekretesslagen (15 kap. 10–12 §§) och i andra författningar, t. ex. förordningen (1980: 900) om statliga myndigheters serviceskyldighet, framgår skyldigheten för de offentligt anställda att gå allmänheten till handa genom att lämna upplysningar och på annat sätt. Jag avser att senare i dag föreslå regeringen att framlägga en proposition med förslag till ny förvaltningslag i vilken jag har ingående behandlat frågan om myndigheternas serviceskyldighet och hur denna skall komma till ett ännu tydligare uttryck i lag.

Om man mot denna bakgrund ser saken så att det föreligger en generell skyldighet för offentliganställda att gå allmänheten till handa, skulle en ändring enligt diskrimineringsutredningens förslag kunna synas överflödig. Även den nuvarande bestämmelsen av paragrafens räckvidd i aktuellt hänseende skulle i så fall kunna avvaras. Det är emellertid att märka att i de bestämmelser jag nämnt skyldigheten att på olika sätt hjälpa allmänheten åläggs myndigheten som sådan, inte enskilda tjänstemän. På grund av den interna arbetsfördelning som kan gälla är det naturligtvis ofta så att vissa tjänstemän kan sägas ha att gå allmänheten till handa, medan andra inte kan anses ha detta som någon egentlig uppgift. Särskilt när det gäller den mera allmänt hållna förpliktelsen att ge allmänheten service i form av upplysningar kan gränsen i detta hänseende mellan olika grupper av anställda vara oklar.

Det nu sagda är ett skäl att utvidga brottsbeskrivningen till att generellt gälla fall då den som innehar allmän tjänst på grund av någons ras, hudfärg eller liknande omständighet inte går denne till handa på samma villkor som tjänstemannen tillämpar gentemot andra och detta oavsett om tjänstemannen varit skyldig att lämna service eller inte. Jag delar nämligen självfallet utredningens ståndpunkt att det i alla situationer får anses helt oacceptabelt om en offentlig tjänsteman i sin tjänsteutövning diskriminerar olika enskilda på etnisk grund.

Ett ytterligare skäl för att justera bestämmelsen i den riktning utredningen föreslår är att enligt dennas undersökningar (se t. ex. slutbetänkandet SOU 1984:55 I rätt riktning, kap. 2) den diskriminering som invandrare anser vara den mest påtagliga är den som uppfattas äga rum från myndigheters sida. En justering i straffbestämmelsen om olaga diskriminering kan mot denna bakgrund fylla en funktion genom att markera att diskriminering på etnisk grund är generellt otillåten för alla som i allmän tjänst går enskilda till handa. Jag ansluter mig alltså till utredningens förslag att kriminaliseringen bör ta sikte på de anställda i allmän tjänst som faktiskt

går allmänheten till handa och alltså inte bara på dem som kan sägas ha detta som en egentlig arbetsuppgift.

Prop. 1985/86:98

Enligt min mening bör dock ändringen i lagtexten göras på ett annat sätt än utredningen har förordat. Den straffbara handlingen beskrivs f. n. som "att inte gå någon till handa" på de villkor som tillämpas i förhållande till andra, dvs. en underlåtenhet. Enligt förarbetena (prop. 1970: 87 s. 39) kan en sådan underlåtenhet manifesteras sig på olika sätt. Den kan komma till uttryck genom "uttalande, åtbörd, våldshandling eller annat positivt förfarande", varigenom den drabbade inte får den vara, tjänst etc. som han önskar. Men underlåtenheten kan också ådagaläggas genom passivitet.

Om man vill slopa den begränsning som andra styckets bisats medför och samtidigt vill undvika en lagtext som utesluter ansvar vid ren passivitet, bör man enligt min mening låta bisatsen helt utgå. Resultatet blir då, när man ställer samman första och andra styckena, att diskrimineringsförbudet kommer att gälla den som är anställd i allmän tjänst och i tjänsten diskriminerar någon på grund av hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse genom att inte gå honom till handa på de villkor den anställde i tjänsten tillämpar i förhållande till andra. Jag förordar denna lösning.

2.1.3 Det straffbara området (diskriminering i "allmänt uppdrag")

Mitt förslag: Kretsen av personer som kan begå brottet olaga diskriminering utvidgas till att omfatta även den som innehar allmänt uppdrag.

Utredningens förslag: I sin särskilda skrivelse har utredningen förordat att även politiskt förtroendevalda skall vara underkastade ansvar för olaga diskriminering, om de diskriminerar när de går allmänheten till handa.

Remissinstanserna: Förslaget har i allt väsentligt fått ett positivt mottagande. Justitiekanslern (JK) och kammarrätten i Jönköping avstyrker dock förslaget med hänvisning till bl. a. att de förtroendevalda bör handla under politiskt, inte straffrättsligt ansvar.

Skälen för mitt förslag: Av redogörelsen i det närmast föregående avsnittet har framgått vilka grupper av personer som kan göra sig skyldiga till brottet olaga diskriminering. Av personer inom den offentliga verksamheten kan bara den som är "anställd" i allmän tjänst begå ett sådant brott, däremot inte den som har någon form av offentligt uppdrag.

Den nämnda skillnaden har uppmärksamats av diskrimineringsutredningen när utredningen behandlat några fall av ifrågasatt diskriminering på bostadsmarknaden. Likartat handlande bedöms här rättsligt på skilda sätt beroende på vem som svarat för de diskriminerande åtgärderna.

Den näringsidkare som ägnar sig åt att hyra ut bostäder men som vägrar att hyra ut till en person på grund av dennes etniska tillhörighet gör sig skyldig till olaga diskriminering (jfr rättsfallet NJA 1979 s. 657, som gällde styrelseledamöter i en bostadsrättsförening). På motsvarande sätt torde

också en tjänsteman på en kommunal bostadsförmedling som av angiven orsak vägrar att anvisa någon en bostad göra sig skyldig till olaga diskriminering. Om däremot samma beslut skulle fattas av en kommunal bostadsförmedlingsnämnd, skulle detta förfarande inte vara straffbart, eftersom nämndens ledamöter inte är "anställda" i allmän tjänst.

Diskrimineringsutredningen anser att det inte är godtagbart att en och samma handling är straffbar när den begås av en tjänsteman men straffri när den begås av en förtroendevald politiker. Utredningen föreslår därför att straffbestämmelsen ändras så att olaga diskriminering kan begås inte bara av den som är anställd i allmän tjänst utan även av den som "innehar allmänt uppdrag".

I lagrådsremissen redovisade jag en annan bedömning än utredningen. Jag underströk där att jag naturligtvis delade utredningens värdering att ett handlande från exempelvis en kommunal bostadsförmedlingsnämnds sida som strider mot de värderingar som ligger till grund för diskrimineringsförbudet inte är godtagbart. När det gäller beslut av politiska organ ansåg jag att den principiella utgångspunkten dock måste vara att ledamöterna fattar besluten under politiskt, inte straffrättsligt ansvar. Det kunde visserligen finnas anledning att mera generellt kartlägga behovet av åtgärder för att stärka respekten för rättsordningens begränsningar av kommunernas principiella frihet att besluta i sina egna angelägenheter. Jag hänvisade också till att chefen för civildepartementet inom kort avser att anmäla frågan om att ge en särskild utredare ett uppdrag av denna innebörd. Vissa frågor med anknytning till den antydda problematiken torde också komma upp i anslutning till riksdagens behandling av JO-utredningens betänkande (SOU 1985: 26) JO-ämbetet. Jag ansåg mot denna bakgrund att man inte i det nu aktuella lagstiftningsärendet lämpligen borde ta upp frågan om att införa någon ny straffbestämmelse som mer eller mindre direkt tar sikte på beslut som fattas av politiskt valda instanser.

Jag erinrade vidare i sammanhanget om att ett beslut av en kommunal nämnd av den innebörd diskrimineringsutredningen angett som utredningen själv påpekat torde kunna överklagas genom kommunalbesvär och ändras med hänvisning till att det vilar på orättvis grund (7 kap. 1 § första stycket 5 och 2 § kommunallagen, 1977: 179, och 1 kap. 9 § regeringsformen). Ytterligare påpekade jag att de förtroendevalda i kommunerna – med undantag för ledamöter i beslutande församlingar som exempelvis kommunfullmäktige – är fullt ut underkastade bestämmelserna om oriktig myndighetsutövning i 20 kap. 1 § BrB. Vissa möjligheter finns alltså, enligt vad jag framhöll i remissen, redan i dag att komma till rätta med den typ av diskriminerande beslut som utredningen avser.

Lagrådet har för sin del ansett mitt ställningstagande i den aktuella kriminaliseringsfrågan mindre väl förenligt med det bestämda avståndstagande till alla former av diskriminering på etnisk grund som kommit till uttryck i såväl den nu aktuella lagrådsremissen som i remissen med förslag till åtgärder för att motverka etnisk diskriminering. Lagrådet har påpekat att frågan visserligen har begränsad praktisk betydelse eftersom förtroendevalda sällan torde gå enskilda till handa på ett sätt som är jämförligt med vad som sker i näringsverksamhet, vilket är en förutsättning för att straff-

bestämmelsen mot olaga diskriminering skall vara tillämplig. Enligt lagrådets mening är den omständigheten att innehavaren av ett politiskt uppdrag handlar under politiskt ansvar inte något skäl för att han skall undgå straffrättsligt ansvar för handlingar som han företar mot enskilda. Inte heller den kommande utredningen har lagrådet ansett vara ett avgörande argument för att avstå från att utvidga tillämpningsområdet av straffbestämmelsen.

Med anledning av lagrådets uttalanden vill jag framhålla att straffansvar för politiskt förtroendevalda för åtgärder som vidtagits i denna egenskap är en komplicerad fråga med många aspekter. Jag har emellertid förståelse för lagrådets synpunkter. Det kan synas otillfredsställande att i detta avseende skilja på det ansvar som kan drabba tjänstemän respektive politiskt förtroendevalda för samma gärning, låt vara att frågan, som lagrådet påpekat, har begränsad praktisk betydelse.

Min utgångspunkt är — som framgått av det tidigare — att all diskriminering på etnisk grund som förekommer från myndigheters sida är oacceptabel. I och för sig har man givetvis anledning utgå från att exempelvis en kommunal nämnd även utan direkt straffansvar iakttar de grundsatser som kommit till uttryck i rättsordningen genom bestämmelsen om olaga diskriminering och dess tillämpning i praxis (jfr NJA 1985 s. 226). Skäl kan också anföras för att avvakta den vidare belysning av vissa näraliggande frågor som kan väntas komma till stånd i de ärenden som jag angav i lagrådsremissen. Lagrådet har emellertid funnit att man inte bör avstå från att i detta sammanhang utvidga tillämpningsområdet för straffbestämmelsen. Jag vill inte motsätta mig detta förslag utan förordar i enlighet härmed att kretsen av personer som kan göra sig skyldiga till olaga diskriminering utvidgas till att omfatta även politiskt valda förtroendemän.

2.1.4 Straffskalan

Mitt förslag: Straffmaximum för olaga diskriminering höjs från fängelse i sex månader till fängelse i ett år.

Utredningens förslag: Straffmaximum för normalbrottet höjs till fängelse i högst två år. Om brottet är ringa, skall påföljden vara böter.

Remissinstanserna: Förslaget har fått ett blandat mottagande. En rad instanser tillstyrker det men ungefär lika många avstyrker.

Skälen för mitt förslag: Straffet för olaga diskriminering är för närvarande böter eller fängelse i högst sex månader. Straffet för hets mot folkgrupp är fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, böter.

Av förarbetena till bestämmelsen om olaga diskriminering framgår att straffskalan för detta brott har fastställts bl. a. efter jämförelse med straffskalan för förolämpning som är grov (prop. 1970: 87 s. 76). Vidare uttalades då att hets mot folkgrupp i regel torde vara att betrakta som ett allvarigare brott än olaga diskriminering.

För min del vill jag instämma i diskrimineringsutredningens uppfattning att den nuvarande straffskalan är väl låg i förhållande till det straffvärde

som rimligen bör anses vara förenat med diskriminerande handlingar av det slag som är aktuellt här. Det kan, som också har framhållits från flera håll under remissbehandlingen, finnas anledning att ytterligare markera hur allvarligt samhället ser på trakasserier mot medlemmar av etniska eller liknande minoriteter. Vad som i 1970 års lagstiftningsärende uttalades om att hets mot folkgrupp typiskt sett är ett allvarligare brott än olaga diskriminering har dock alltså giltighet. Med hänvisning till det anförda förordar jag att maximistraffet för olaga diskriminering höjs till ett års fängelse och att alltså straffskalan kommer att omfatta böter eller fängelse i högst ett år.

2.2 Ändring i skadeståndslagen

Mitt förslag: Den som utsätts för brottet olaga diskriminering skall – förutom ersättning för ekonomisk skada – kunna få ersättning för det psykiska lidande han har tillfogats genom brottet (s.k. ideellt skadestånd). Ändringen sker genom att olaga diskriminering läggs till i skadeståndslagens uppräknning av brott som berättigar till sådan ersättning.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: Nästan alla remissinstanser har tillstyrkt förslaget. JK och några andra instanser har avstyrkt det. Enligt JK är den möjlighet som nu finns att döma ut ideellt skadestånd vid olaga diskriminering tillräcklig.

Skälen för mitt förslag: Om olaga diskriminering består i eller åtföljs av våld mot person eller skadegörelse, är den skadelidande berättigad till ersättning. I 2 kap. 1 § skadeståndslagen (1972: 207) föreskrivs nämligen att den som uppsåtligen eller av vårdslöshet vållar person- eller sakskada skall ersätta skadan. Skadestånd för personskada omfattar ersättning för ekonomisk skada bestående i sjukvårdskostnader och andra utgifter samt inkomstförlust, men också för vissa icke-ekonomiska (ideella) skador bestående i sveda och värk, lyte eller annat stadigvarande men samt olägenheter i övrigt till följd av skadan (5 kap. 1 §).

Skadestånd med anledning av sakskada omfattar bl. a. ersättning för det skadade föremålets värde, inkomstförlust och annan kostnad till följd av skadan.

Den som utsätts för brottet olaga diskriminering kan också i vissa fall få ersättning för s.k. ren förmögenhetsskada, dvs. sådan ekonomisk skada som uppkommer utan samband med att någon lider person- eller sakskada (1 kap. 2 § och 2 kap. 4 §).

Den som blir utsatt för vissa typer av brott kan också få s.k. ideellt skadestånd även när skadan inte har samband med personskada. Enligt 1 kap. 3 § skadeståndslagen skall nämligen lagens bestämmelser om skyldighet att ersätta personskada tillämpas också i fråga om lidande som någon tillfogar annan genom vissa typer av brottsliga gärningar. De brotts-typer som nämns i paragrafen är brott mot den personliga friheten, annat

ofredande som innefattar brott, brytande av post- eller telehemlighet, intrång i förvar eller olovlig avlyssning eller ärekränkning eller dylik brottslig gärning.

I skadeståndslagens förarbeten (prop. 1972:5 s. 568 ff.) har utförligt kommenterats vilka brottsliga gärningar som avses i paragrafen och som alltså kan berättiga till ersättning för lidande. Beträffande brotten hets mot folkgrupp och olaga diskriminering uttalas (s. 571) att de i och för sig torde falla utanför regleringen i 1 kap. 3 § men att den brottsliga gärningen samtidigt kan innefatta ärekränkning av enskild person och då omfattas av regleringen.

Frågan om den som utsatts för olaga diskriminering har rätt till ersättning för psykiskt lidande har i ett fall avgjorts av högsta domstolen. I det tidigare nämnda rättsfallet NJA 1979 s. 657 fann högsta domstolen att styrelseledamöter i en bostadsrättsförening hade gjort sig skyldiga till olaga diskriminering genom att i ett förhandsbesked avstyrka att en medlems bostadsrätt överläts till en turkisk medborgare. Men högsta domstolen fann vidare att det brottsliga förfarande som styrelseledamöterna gjort sig skyldiga till inte kunde anses innefatta en sådan kränkning av den turkiske medborgaren personligen att det fanns grund för dennes yrkande om ersättning för psykiskt lidande.

Med hänvisning bl. a. till utgången i det nämnda rättsfallet har diskrimineringsutredningen föreslagit att förutsättningarna för att kunna döma ut ett ideellt skadestånd vidgas till att omfatta alla fall där någon utsatts för brottet olaga diskriminering.

Att diskriminera någon på grund av hans eller hennes etniska tillhörighet är uppenbarligen ett handlingssätt som ligger mycket nära de brottsliga handlingar som enligt gällande rätt grundar rätt till ersättning för psykiskt lidande. Sådan ersättning kan ju f.ö. redan i dag utgå vid olaga diskriminering, om gärningen innefattar t. ex. ett sådant kränkande eller annat skymfligt beteende mot brottsoffret som avses i brottsbalkens bestämmelser om ärekränkingsbrott (5 kap.). Den utvidgning utredningen har förordat ligger således väl i linje med de principer som hittills tillämpats och med den nuvarande regleringen.

En regel som den föreslagna framstår som jag ser det som en befogad markering av samhällets syn på den aktuella brottsligheten. En sådan regel skulle också tillsammans med andra åtgärder kunna bidra till att motverka brottet olaga diskriminering. För den som ändå drabbas av brottet skulle ersättningen bidra till att ge viss upprättelse för det lidande som han har fått utstå.

Av de skäl som jag här nämnt ansluter jag mig, liksom flertalet remissinstanser har gjort, till utredningens förslag. I enlighet med vad utredningen har förordat bör ändringen ske genom att brottet olaga diskriminering läggs till i uppräkningslistan av brott i 1 kap. 3 § skadeståndslagen.

Jag vill tillägga att motsvarande ändring inte kan ske beträffande brottet hets mot folkgrupp, eftersom någon målsägande inte kan finnas vid det brottet (jfr NJA 1978 s. 3). Däremot kan naturligtvis en gärning som är straffbar som hets mot folkgrupp också innefatta ett sådant brott som anges i 1 kap. 3 § skadeståndslagen och därför vara rättslig grund för att döma ut ersättning för lidande.

Lagförslagen bör träda i kraft den 1 juli 1986. Några övergångsbestämmelser torde inte behövas.

3 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom justitiedepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i brottsbalken,
 2. lag om ändring i skadeståndslagen (1972: 207).
- Förslagen är fogade till propositionen som nr 3 och 4.

4 Specialmotivering

4.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

16 kap. 9 §

I paragrafen har gjorts tre sakliga ändringar (jfr avsnitten 2.1.2, 2.1.3 och 2.1.4 i den allmänna motiveringen). Dessutom har några redaktionella ändringar gjorts.

I *första stycket* har straffskalan höjts från böter eller fängelse i högst sex månader till böter eller fängelse i högst ett år. Ändringen torde medföra bl. a. att bötesnivån för de fall där böter även i fortsättningen bedöms kunna komma i fråga kommer att höjas.

I *andra stycket* har två sakliga ändringar gjorts. Den första innebär att uttrycket "vari han har att gå allmänheten till handa" har utgått. Straffbestämmelsen träffar därför i fortsättningen anställda i allmän tjänst som faktiskt går allmänheten till handa. Mera fullständigt uttryckt träffar bestämmelsen den som är anställd i allmän tjänst och i tjänsten diskriminerar någon på grund av hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse genom att inte gå honom till handa på de villkor den anställda i tjänsten tillämpar i förhållande till andra.

I *andra stycket* har vidare gjorts ett tillägg som innebär att den som innehar ett allmänt uppdrag omfattas av bestämmelsen. Det medför att politiskt valda förtroendemän i exempelvis en kommunal nämnd genom beslut som de fattat i denna egenskap kan göra sig skyldiga till olaga diskriminering. Frågan hur den straffbara handlingen kan komma till uttryck har berörts i den allmänna motiveringen.

En gärning som är straffbar enligt detta stycke kan också falla under straffbestämmelsen om myndighetsmissbruk i 20 kap. 1 § BrB. Av sista stycket i den paragrafen framgår att i ett sådant fall bestämmelsen om olaga diskriminering skall tillämpas.

De redaktionella ändringarna i paragrafens andra stycke är avsedda endast som förtydliganden.

1 kap. 3 §

Ändringen innebär att paragrafens bestämmelser om ersättning för lidande blir tillämpliga också vid brottet olaga diskriminering enligt 16 kap. 9 § BrB.

Beträffande bl. a. frågor om hur ersättning för lidande skall beräknas kan hänvisas till uttalanden i förarbetena vid paragrafens tillkomst (prop. 1972: 5 s. 572).

5 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu anført hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att anta de av lagrådet granskade lagförslagen med vidtagna ändringar.

Sammanfattning av invandrarpolitiska kommitténs slutbetänkande (SOU 1984: 58) Invandrar- och minoritetspolitiken

Inledning

Invandrarpolitiska kommittén (IPOK) har tidigare lagt fram delbetänkandena (SOU 1982: 49) Invandringspolitiken – Bakgrund, (SOU 1983: 29) och Invandringspolitiken – Förslag, vilka innehåller en beskrivning av nuvarande principer, regler och riktlinjer m. m. för den framtida invandringspolitiken. Förslagen har legat till grund för förslag i prop. 1983/84: 144 om invandrings- och flyktingpolitiken, vilken har antagits av riksdagen 1984.

I föreliggande slutbetänkande (SOU 1984: 58) lägger kommittén fram förslag till åtgärder till stöd för dem som Sverige har tagit och framdeles tar emot som invandrare.

Invandrar- och minoritetspolitikens grundprinciper

Enligt direktiven skall målen jämlikhet, valfrihet och samverkan ligga fast. Dessa fastställdes genom riksdagsbeslutet om invandrar- och minoritetspolitiken år 1975. De huvudsakliga kännetecknen för politiken bör enligt kommittén vara att invandrarna ges likvärdiga möjligheter med befolkningen i övrigt samt kulturell valfrihet. Likvärdiga möjligheter förutsätter särskilda insatser från samhällets sida för att överbrygga språkhandikapp och undanröja andra svårigheter för invandrare i den nya miljön. Kulturell valfrihet förutsätter att de som önskar vidmakthålla sitt kulturarv ges samhällets stöd.

De viktigaste förslagen

I enlighet med direktiven har kommittén inriktat sitt arbete på att kartlägga och ta fram förslag om stöd till invandrar- och minoritetsorganisationer, tidningar på andra språk än svenska och på kultursektorn. Detta sker mot bakgrund av en koncentrerad genomgång av målfrågorna.

Därutöver har kommittén gjort en omfattande probleminventering av olika samhällssektorer, pekat på åtgärder som behöver vidtas och även lagt fram vissa förslag. Ökade insatser på invandrar- och minoritetspolitikens område måste enligt kommittén generellt göras om det skall bli möjligt att komma närmare de uppställda målen jämlikhet, valfrihet och samverkan.

Här redovisas kort huvudpunkterna i förslagen till organisations- och kulturstöd m. m. Därefter lämnas en redogörelse kapitelvis.

Kommittén föreslår:

– automatiskt verkande statligt stöd till invandrarnas riksorganisationer

med stödbelopp i regel beroende på antalet betalande enskilda medlemmar.

- höjning av det totala organisationsstödet från ca 4,5 milj. kr. till 7,5 milj. kr.,
- ökad satsning på kulturområdet, vilket bl. a. innebär särskilt stöd – utöver vad som kan utgå enligt ordinarie stödformer – för invandrades och minoriteters kulturverksamhet,
- markering av kulturrådets roll för invandrades och minoriteters kulturliv samt ökat inflytande för invandrare inom kulturrådets ansvarsområde,
- övergång till det allmänna presstödssystemet för press på invandrar-språk – med en positiv särbehandling när det gäller villkoren för stöd,
- ökat stöd till invandrarföreningars närradiosändningar samt till annan medieverksamhet.

Mål, allmänna riktlinjer och ansvarsfördelning (kap 1), Invandrar- och minoritetspolitik – definitioner, statistik och principer (kap 2)

Jämlikhetsmålet innebär samma rättigheter och skyldigheter samt likvärdiga möjligheter för invandrare som för befolkningen i övrigt. Diskrimineringsutredningen har behandlat rättigheter och skyldigheter. Invandrapolitiska kommittén koncentrerar sig på att diskutera de likvärdiga möjligheterna. Grundläggande är därvid att alla invandrare får goda svenskkunskaper, möjlighet till utbildning och ett arbete som motsvarar önskemål och kvalifikationer.

Valfrihetsmålet innebär att samhället ger de invandrare som önskar det ett sådant stöd att de kan bibehålla och vidareutveckla sitt språk och kulturarv. I praktiken innebär det enligt kommittén att man utvecklar ett kulturliv *med utgångspunkt* i kulturarvet från hemlandet. De praktiska och ekonomiska möjligheterna till en sådan utveckling varierar beroende bl. a. på hur stor gruppen är i Sverige.

Kommittén pekar på att det i debatten ofta används ett valfrihetsbegrepp som tar sikte på livets alla områden. Även om invandrare och befolkningen i övrigt bör ha lika stor (eller begränsad) valfrihet i denna vidare mening, är det större risk för konflikter när seder, bruk och levnadssätt från andra länder finns med i bilden. Enligt kommittén kan man inte acceptera sedvänjor som strider mot svensk lag och bör inte heller acceptera sedvänjor eller normer som avviker från vad samhället klart har tagit ställning för, t. ex. i grundskolans läroplan eller i fråga om demokrati. När kulturkollisioner uppstår är det ofta olika uppfattning i frågor av livsåskådningskaraktär som ligger bakom. I dessa situationer är det nödvändigt för såväl samhällets representanter som medmänniskor i allmänhet att gå varsamt fram, ge avkall på former och söka praktiska lösningar i generös anda. Det gäller att mera se till innehåll och mål och inte konstruera principfrågor som motverkar eller förhindrar lösningar.

Samverkan mellan invandrare och minoriteter och övrig befolkning är det tredje invandrapolitiska målet. Den tar sin början mellan individer i vardagslivets sammanhang och kan fullföljas i det politiska livet och i organisationslivet i övrigt, t. ex. i samarbete mellan invandrarorganisationerna och samhällsrepresentanter.

Kommittén anser vidare att det är en viktig grundläggande princip att varje sakansvarig myndighet också i fortsättningen har ansvar för alla medborgare inom sitt område, oavsett vilket medborgarskap de har. Det samma bör gälla för kommuner och landsting och andra samhällsorgan, t. ex. Sveriges Radio AB. "Normalt" ansvariga organ bör alltså ha ansvaret och "ordinarie" administrativa ordning tillämpas så långt som möjligt. Vad ansvaret innebär för statsmyndigheterna bör komma till uttryck i handlingsprogram. Detta bör bättre än nu klargöras genom författningsreglering.

I kapitel 2 lämnas en redovisning av invandringens och invandrarnas fördelning på medborgarskap, ålder etc. Bl. a. pekar kommittén på de demografiska förändringar som innebär att antalet invandrare i pensionsåldern kommer att öka kraftigt de närmaste decennierna.

Att analysera minoritetsbegreppet med hänsyn till den aktuella situationen i Sverige var ett av kommitténs uppdrag enligt direktiven. Kommittén konstaterar att invandrarna i Sverige består av människor som har flyttat hit under de senaste 40–50 åren. Även om många grupper har byggt upp egna infrastrukturer är det uppenbart att de inte kan anses vara språkliga eller nationella minoriteter enligt internationellt synsätt.

Kommittén har med sin referensgrupp, bestående av representanter för 18 invandrarorganisationer, särskilt ingående diskuterat frågan om man skall göra åtskillnad mellan invandrapolitik och minoritetspolitik. Kommitténs slutsats är att någon uppdelning i invandrar- och minoritetspolitik inte bör göras, utan att begreppet också i fortsättningen skall uppfattas som en enhet, invandrar- och minoritetspolitik, som är sammansatt av olika delar. Dessa delar kan i skilda sammanhang behöva betonas, men det ligger ingen ingen fördel i att skilja dem åt vare sig med tidsgränser eller annan generell gränsdragning.

Åtgärder för invandrarnas integrering och för kulturbevarande åtgärder bör alltså vara delar av en sammanhållen invandrar- och minoritetspolitik. Avgörande för vilka insatser som skall göras bör vara behovet av åtgärder.

Invandrar- och minoritetsorganisationer (kap 3)

I kapitlet finns en beskrivning av invandrarorganisationernas framväxt och roll. Enligt uppskattningar finns det i dag i Sverige drygt 1 200 invandrar- och minoritetsföreningar, varav den övervägande delen är organiserade inom ramen för ett 30-tal riksorganisationer. Sammanlagt har de ca 175 000 medlemmar. Finska riksförbundet är störst med för närvarande ca 54 000 medlemmar.

Till skillnad från många andra folkrörelser är invandrar- och minoritetsorganisationerna inte specialiserade på ett område utan arbetar med många frågor, sociala och kulturella, idrott och utbildning, barn- och äldre frågor och mycket annat. Deras medlemskåror omspänner alla åldrar.

Kommittén bedömer att invandrar- och minoritetsorganisationerna under överskådlig tid kommer att behålla sin roll som intresseorganisationer med framför allt kulturell och social inriktning. Ekonomiska problem medför emellertid ofta att de inte kan leva upp till de ambitioner de har att tillvarata sina medlemmars intressen.

I kapitlet ges en översikt över invandrarnas politiska rättigheter och roll i partipolitiken, invandrar- och minoritetsorganisationernas förhållande till det politiska systemet samt samhällets samråd med organisationerna.

Kommittén anser det viktigt att de politiska partierna aktivt arbetar för att invandrare och språkliga minoriteter skall få praktiska möjligheter att delta i partiernas arbete på alla nivåer.

Invandrarnas föreningsliv framhålls i betänkandet som ett viktigt komplement till arbetet i de politiska partierna. Kommittén lägger fram förslag till en form av återkommande koncentrerade samråd mellan organisationer, myndigheter och politiker i invandrar- och minoritetspolitiska frågor.

Arbetsmarknadsfrågor (kap 5)

I kapitlet lämnas först en redovisning av invandrares situation på arbetsmarknaden samt av de särskilda åtgärder som vidtagits. Kommittén pekar på att arbetslöshet nu inte bara drabbar personer som nyligen kommit till Sverige utan även invandrare som bott här länge. Ofta beror detta på att de invandrare det gäller har ensidiga arbetsuppgifter och saknar möjlighet att förbereda sig inför de nya krav som arbetslivet ställer i samband med t. ex. strukturrationalisering.

Ett omfattande system av arbetsmarknads- och utbildningspolitiska åtgärder syftar till att göra lågutbildade och andra både bland invandrare och befolkningen i övrigt mera konkurrenskraftiga. Kommittén pekar emellertid på att ytterligare insatser behöver göras och föreslår bl. a. försöksverksamhet i syfte att utöver vad som sker i dag kunna pröva kombinationer av åtgärder inom de utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska åtgärdssystemen. Arbete och praktik bör t. ex. kunna kombineras med grundvux, och en yrkeskurs inom AMU med praktik eller beredskapsarbete. Inom försöksverksamheten bör individens behov vara styrande och de administrativa begränsningar som nu finns kunna sättas ur spel. Försöksverksamheten föreslås ske i kommuner med flyktingmottagning.

Vidare uttalar kommittén att det är nödvändigt att förstärka arbetsförmedlingarna på invandrantäta orter. AMS bör få i uppdrag att till regeringen redovisa vilka personalresurser som arbetsförmedlingarna behöver för att ge invandrare adekvat service och vilka möjligheter som finns att omfördela personal för ändamålet.

Bostadsfrågor (kap 6)

Kommittén redovisar kortfattat uppgifter om invandrares boende och tar upp problemet med hög koncentration av många olika invandrargrupper i några kommuner i landet.

I diskussionen har betonats både positiva och negativa effekter av att invandrare koncentreras till vissa bostadsområden. Positivt kan vara att barnomsorg och skola får bättre möjligheter att ge träning och undervisning i hemspråk och att kulturell och social verksamhet inom invandrargrupperna får bättre underlag, om många invandrare bor inom samma

bostadsområde. En förutsättning är emellertid då att det inte rör sig om många olika invandrargrupper. Det finns emellertid i ett antal bostadsområden ett stort antal invandrare från många olika länder och språkområden, vilka tillsammans utgör en mycket stor del av befolkningen. I sådana fall uppkommer i stället övervägande negativa konsekvenser, främst svårigheter att ordna tillfredsställande barnomsorg eller skolgång för barngrupper med många olika hemspråk.

Invandrarnas boendefrågor måste enligt kommittén lösas inom ramen för den allmänna bostadspolitiken. De faktorer kommittén tagit upp innebär att det mål inom bostadspolitiken som syftar till att skapa en allsidig hushållssammansättning äventyras och på vissa orter inte alls kan uppfyllas. Detta bör uppmärksammas i den översyn av bostadspolitiken som pågår genom bl. a. bostadskommitténs arbete.

Den koncentration av resurssvaga familjer och hög andel utländska medborgare som skett till vissa bostadsområden har emellertid sådana allvarliga invandrapolitiska konsekvenser att de snarast bör ägnas speciell uppmärksamhet också utanför bostadspolitikens ram. Det gäller ett 10-tal bostadsområden i främst Stockholm, Göteborg, Malmö, Botkyrka och Södertälje.

Kommittén föreslår att regeringen tar initiativ till en kartläggning av sådana bostadsområden. Inriktningen bör vara att inte bara kartlägga problemen utan också att omgående vidta åtgärder under medverkan av de aktuella kommunerna. Syftet bör vara att finna vägar att möta de speciella svårigheterna för skolan och barnomsorgen och övrig service i dessa områden. Kommittén anser att åtgärderna bör kunna bekostas med medel avsedda för utvecklingsverksamhet inom barnomsorgen och den sociala hemhjälpen samt av medel från allmänna arvsfonden.

Sociala frågor (kap 7)

I kapitlet ges en översiktlig bild av invandrarfamiljen utifrån ett antal aspekter. Ett ämne är barn- och ungdomsfrågor och en av de frågor som berörs är omhändertagande av barn. Kommittén understryker vikten av att socialarbetare får tillgång till den kulturkompetens som behövs och kan beakta skillnader i livsmönster när bedömningar skall göras. Det gäller i första hand att undvika att familjer splittras. Om barn måste omhändertas bör placering inte ske i en miljö som är socialt och kulturellt främmande för barnet. Placering i familjer där ingen talar barnets språk kan inte accepteras.

Kommittén understryker starkt vikten av språk- och kulturkompetent personal inom socialtjänsten och vårdsektorn i övrigt samt betonar att detta bör beaktas både i samband med rekrytering, utbildning och fortbildning.

Inom äldreomsorgen bör kommunerna planera så att de kan tillgodose de särskilda behoven hos äldre invandrare med olika språklig och kulturell bakgrund. Uppgifter om både utlandsfödda och utländska medborgare måste ligga till grund för denna planering.

I detta kapitel tas även frågan om språkregistrering upp. Önskemål om

språkregistrering har i olika sammanhang förts fram av invandrarorganisationerna. Tanken har även funnit stöd från såväl olika svenska myndigheter som representanter för den finska staten.

Kommittén anser att språkregistrering kan visa att samhället tar de språkliga minoritetsgrupperna på allvar och föreslår att det i folkbokföringen öppnas en möjlighet till frivillig anteckning om språktillhörighet. En förutsättning för att genomföra förslaget är emellertid att det sker i samband med en större förändring av folkbokföringen, vilket kan komma att föreslås av folkbokföringskommittén. I ett sådant sammanhang bör tilläggskostnaderna endast bli marginella. Folkbokföringskommittén bör få till uppgift att överväga frågan ytterligare.

Utbildningsfrågor (kap 8)

Invandrarbarnens skolfrågor har nyligen utretts av språk- och kulturarvskommittén (SKU). Enligt direktiven skall invandrapolitiska kommittén i sitt arbete lägga huvudvikten utanför skolans område.

I kapitlet beskriver kommittén i korthet de insatser som skett på utbildningsområdet och diskuterar sedan några av de förslag som SKU lagt fram. Ett sådant förslag är att socialnämnd och skolstyrelse i kommunen bör samarbeta för att utforma gemensamma handlingslinjer för hemspråksstöd och hemspråksundervisning i förskola och skola. Invandrapolitiska kommittén instämmer i detta förslag samt kompletterar det med att kommunerna också bör få möjligheter att göra egna prioriteringar på de två områdena inom ramen för de samlade resurserna för ändamålen.

Kommittén tar även upp frågan om undervisningen i grundskola och gymnasium bör bedrivas på svenska eller på elevernas hemspråk. Här instämmer kommittén med SKU att elevernas behov och möjligheter till kunskapsinhämtning främst bör vara avgörande. I princip bör det emellertid inte finnas hinder mot undervisning på elevernas modersmål även i andra fall, under förutsättning att undervisningen är likvärdig med svenskspråkig undervisning i motsvarande skolform.

På högstadium och gymnasium är möjligheterna dock ofta mycket små att bedriva undervisning på andra språk än svenska, eftersom bl. a. tillgången på tvåspråkiga ämneslärare är begränsad. De praktiska möjligheterna att ordna undervisning på finska är betydligt större än på andra invandrarpråk, beroende bl. a. på större elevunderlag, fler behöriga lärare och större tillgång till ändamålsenliga läromedel.

Om undervisningen bedrivs på hemspråk, betonar kommittén, måste undervisningen i svenska ges sådant utrymme och kvalitet att eleverna får goda kunskaper i språket. Träningen i svenska skall inte begränsas till särskilda lektioner utan vara ett successivt ökande inslag i all undervisning. *Inte minst inför övergången till fortsatt utbildning är det viktigt att facktermer och ordförråd utvecklas så att de i möjligaste mån motsvarar andra jämnåriga elevers kunskaper.*

Sedan år 1976 stadgar grundlagen att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att bibehålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv skall främjas.

Kommittén konstaterar att det nu ur invandringen växer fram minoritetskulturer som bygger på inflytande både från ursprungslandet och från det svenska samhället. Utvecklingen bygger på växelverkan och ömsesidigt inflytande och innebär också att den svenska kulturen påverkas av nya kulturdrag.

De riktlinjer som enligt 1974 års kulturpolitiska beslut gäller för den statliga kulturpolitiken innefattar också invandrare och minoriteter. Dessa riktlinjer bör ligga fast, menar kommittén, som emellertid betonar att behovet av positiva säråtgärder för att ge invandrare och minoriteter likvärdiga möjligheter med befolkningen i övrigt bör särskilt understrykas på kulturområdet.

Som en konsekvens av principen om att samma fackmyndighet skall svara för service till både invandrare och befolkningen i övrigt betonar kommittén kulturrådets roll i sammanhanget. Kommittén föreslår att kulturrådet får bättre möjligheter att främja invandrarnas kulturliv både när det gäller att bevaka utvecklingen, ta initiativ till nya insatser och administrera bidrag. Kommittén anser bl. a. att kulturrådets styrelse bör förstärkas med en representant för invandrarintressena.

Även om det statliga kulturstödet i alla sina former är och bör vara öppet för invandrare och språkliga minoriteter har deras aktiviteter ofta svårt att konkurrera om medlen. Detta beror i många fall på att stödformerna är avpassade för det svenska kulturlivets verksamhetsformer och behov. Kommittén föreslår därför att det vid sidan av nuvarande stödformer också anvisas medel för stöd till särskilda invandraraktiviteter. Här bör t. ex. kulturfestivaler och kulturverksamheter under uppbyggnad kunna få stöd. Till en början bör 1 milj. kr avsättas för ändamålet.

De särskilda medlen bör enligt kommitténs förslag fördelas av kulturrådets folkbildningsnämnd, som bör förstärkas så att den får bättre möjlighet att ta tillvara invandrar- och minoritetsgruppernas intressen både inom och utom kulturrådet. Både i nämnden och i en arbetsgrupp som bör knytas till nämnden bör finnas representanter för invandrargrupperna.

För utgivning av litteratur på invandrarsspråk finns redan en särskild stödordning. Kommittén föreslår att detta stöd ökas och att det görs mera likformigt med stödet till svenskspråkig litteratur.

De totala kostnaderna för förbättringar av kulturrådets möjligheter att ge stöd till invandrarnas kulturliv beräknas till 1,5 milj. kr. Medlen bör tas fram i första hand genom omprioritering inom hela kultursektorn.

Samhällsinformation till invandrare och minoriteter (kap 10)

Samhällsinformationen har stor betydelse för om invandrare skall kunna finna sig tillrätta och få likvärdiga möjligheter i Sverige. Med hänsyn till att den nyinvandrade som regel har mycket liten kunskap om det svenska

samhället bör samhällsinformationen i det här sammanhanget få en vidare definition än den traditionella. Den har nära beröringspunkter med såväl undervisning som nyhetsförmedling.

Huvudprincipen om att varje samhällsorgan har ansvar för informationen inom sitt område bör bestå, liksom SIV:s roll att samordna informationsinsatserna och informera när ansvaret inte faller på annan instans. SIV bör även fortlöpande analysera olika invandrargrupper informationsbehov, medverka till att metoderna att föra ut information utvecklas, bl. a. med avseende på nya medier, och ta initiativ till bättre samråd främst med Sveriges Radio AB och andra massmedier som arbetar gentemot invandrarna. De mest nyanlända har i regel den svåraste informationssituationen och de bör därför prioriteras.

Sveriges Radio sänder i dag program på fem olika invandrarspråk. Samhällsinformation och nyhetsförmedling för de större språkgrupperna sker också genom den statliga Invandrantidningen på elva invandrarspråk och på lätt svenska. Enligt kommitténs uppfattning bör Sveriges Radios ansvar för nyhetsförmedling och information till invandrargrupperna accentueras och en kontinuerlig skriftlig information på invandrarspråk och på lätt svenska finnas också i den överblickbara framtiden.

Stöd till invandrapress (kap 11)

Presstödet till tidningar på andra språk än svenska utgår i dag enligt särskilda bestämmelser och fördelas av SIV. I huvudsak är stödet uppbyggt enligt samma mönster som det allmänna presstödet. Det utgår till allmänna nyhetstidningar och till riksinvandrarorganisationernas medlemstidningar samt, efter behovsprövning, till övriga tidningar med riksspridning. Nyhetstidningar med minst veckoutgivning kan även få stöd genom det allmänna presstödet, som fördelas av presstödsnämnden.

Till skillnad från vad som gäller för svenskspråkig press kan nyhetstidningar på andra språk än svenska få stöd också när de ges ut var 14:e dag. Detta medges dock endast om utgivaren är en riksinvandrarorganisation. Tidningen kan i detta fall också utges som medlemsexemplar och behöver inte, som övriga nyhetstidningar, vara individuellt prenumererad.

För samtliga tidningar på andra språk än svenska gäller vissa särskilda krav. Bl. a. måste de till viss del ha ett innehåll som berör förhållandena i Sverige, och de får i mindre omfattning än andra tidningar spridas utomlands.

Samma krav på upplagens storlek gäller för svenskspråkig och invandrapress. Stödbeloppen låg när stödet infördes högre för alla kategorier invandrantidningar än för svenskspråkig press, men de har senare inte räknats upp i samma takt som stödet för denna. För medlemstidningar på andra språk utgår dock fortfarande ett högre stöd än för motsvarande svenskspråkiga tidningar.

Kommittén anser att samma motiv som finns för det allmänna presstödet också bör gälla för tidningar på andra språk. I likhet med svenskspråkig press fyller tidningarna en funktion i den demokratiska processen. De bör därför bl. a. ha samma redaktionella frihet som svenskspråkig press. Särskilda krav på tidningarnas innehåll bör alltså inte ställas i framtiden.

Konsekvensen av det anförda bör enligt kommittén bli att den särskilda stödformen för invandrarpress slopas och att det allmänna presstödet till alla delar öppnas för tidningar på andra språk. Det innebär att vissa nya stödformer tillkommer för dessa tidningar och att möjligheter ges till höjning av stödet i samma takt som för svenskspråkiga tidningar. Presstödsnämnden blir administrativt ansvarig för stödets fördelning, vilket bör innebära viss förenkling av ansökningsförfarande och handläggning.

I några fall föreslås även i fortsättningen särskilda regler för stödet till invandrantidningarna. Med hänsyn till att läsarunderlaget generellt sett är begränsat bör stöd kunna utgå vid lägre upplagor, det särskilda stödet för 14-dagartidningar bör behållas och högre stödbelopp utgå för organisationstidningar på andra språk än svenska. En större begränsning vad gäller utlandsspridning bör dock gälla.

Kommitténs förslag innebär i huvudsak följande för de olika typerna av tidningar på andra språk än svenska:

Allmänna nyhetstidningar med minst veckoutgivning får som i dag – men fördelat enbart av presstödsnämnden – produktionsbidrag som motsvarar vad som utgår till svenskspråkig press. Som villkor för stöd bör en upplaga på 1 000 exemplar krävas med möjlighet till höjning av stödet vid 5 000 exemplar. För svenskspråkig press gäller 2 000 respektive 10 000 exemplar.

Allmänna nyhetstidningar med utgivning minst var fjortonde dag bör även i fortsättningen få presstöd, men enligt motsvarande normer som gäller för nyhetstidningar med veckoutgivning. Det innebär stöd oberoende av vem som är utgivare och att endast individuellt prenumererad upplaga blir bidragsberättigad. Samma upplagekrav som för tidningar med veckoutgivning bör gälla.

En övergångsbestämmelse föreslås som innebär att de fyra organisationer som nu får stöd till icke prenumererade 14-dagartidningar får övergångsvis under högst 2 år behålla stödet så att de kan övergå till ett system med individuellt prenumererad upplaga eller till tidningsutgivning i annan form.

Också *medlemstidningar* bör få stöd inom ramen för det allmänna presstödet vilket innebär att de får stöd som *organisationstidskrifter*. Ett högre stödbelopp bör som nu utgå till de icke svenskspråkiga tidningarna. En konsekvens av att föra över medlemstidningarna till det allmänna presstödet blir att också andra än invandrarnas riksorganisationer får möjligheter till stöd för tidningar på invandrarspråk. Sådana utges i dag av fackliga, politiska och religiösa organisationer.

Tidningar som inte uppfyller kraven enligt presstödsreglerna bör som nu också i fortsättningen kunna få stöd från SIV, efter en prövning i varje särskilt fall och utan den författningsreglering som gäller nu.

En del av de medel som SIV disponerar för presstöd bör föras över till en särskild post för information till invandrare samt mediestöd, avsedd bl. a. för nu senast angivna tidningsstöd samt för stöd till invandrarföreningars närradioverksamhet m. m. (Närradio behandlas i kapitel 12 och anslagsfrågan i kapitel 13 och 18.)

I kapitlet ges en redovisning av Sveriges Radio AB:s verksamhet på invandrarspråk samt av de krav som i radiolagen och avtalen med staten ställs på verksamheten. Kommittén tolkar dessa så att Sveriges Radios olika programföretag skall

- inom ordinarie total verksamhet verka för jämlikhet mellan invandrare och svenskar samt motverka fientlighet mellan befolkningsgrupperna,
- genom specialinriktade åtgärder tillgodose de språkliga minoriteternas behov av information, kunskaper och upplevelser samt stödja deras strävanden att bevara och vidareutveckla sin kultur i Sverige.

Radiolagens och avtalens innebörd på dessa punkter har inte tillräckligt analyserats inom koncernen. Kommittén anser att ett övergripande mål för hela koncernen bör utarbetas. För programverksamheten på invandrar-språk bör klara riktlinjer utvecklas, som bl. a. medger kontinuerliga sändningar på etablerade större gruppers språk samt tillfälliga sändningar på mindre språk, exempelvis i samband med en period av nyinvandring. Ett kontinuerligt samråd med SIV, kulturrådet och andra organ på informations- och kulturområdet samt med representanter för språkgrupperna bör ske när det gäller att bedöma olika gruppers behov av program i radio eller tv.

Inom koncernen måste vidare skapas en sådan organisation att beslut om den totala verksamheten på invandrarspråk i framtiden kan tas i ett sammanhang och att beslut på delområden inte kan fattas utan att helheten vägs in. Bristen på en sådan samordning har lett till vissa dubbleringar vad gäller programinnehåll för några språkgrupper medan andra flera större grupper inte har tillgång till vare sig radio- eller tv-sändningar. Någon minskning av de sammantagna resurserna för minoritetsspråksprogrammen bör inte ske, utan snarare en ökning med hänsyn till att nya språkgrupper fortlöpande tillkommer.

Även för det totala programutbudet bör målet klarare preciseras med tanke på att utbudet skall betjäna alla befolkningsgrupper, spegla alla gruppers förhållanden och intressen samt motverka invandrarfientliga attityder. Sveriges Radio bör utarbeta ett invandrapolitiskt handlingsprogram och målmedvetet arbeta för att förverkliga detta. I kapitlet redovisas några tänkbara moment i ett sådant handlingsprogram. Bl. a. pekas på behovet av bättre rapportering från invandrarnas ursprungsländer och av utbildning i invandrarfrågor av Sveriges Radios personal samt på vikten av att anställa journalister ur olika minoritetsgrupper.

Om avtalet med staten, som löper ut år 1986, är ett hinder för att beakta de framförda synpunkterna bör en förändring av avtalet förberedas så att Sveriges Radios ansvar kan preciseras i önskad riktning.

I kapitlet redovisas även att många invandrarorganisationer har ett stort intresse för närradioverksamhet. Normalt bör för invandrarföreningarna gälla samma ekonomiska villkor som för svenska föreningar, dvs. att närradioverksamhet skall ske utan särskilt samhällsstöd. För vissa språkgrupper, som inte har tillgång till radio- eller tv-sändningar eller tidningar på det egna språket, bör emellertid som tidigare nämnts visst ekonomiskt stöd kunna utgå från SIV.

Invandartidningen, vissa kostnader för samhällsinformationen till invandrare (kap 13)

Stiftelsen Invandartidningen ger sedan år 1967 ut en informationstidning på olika invandarspråk. För närvarande ges tidningen ut i veckoupplaga på sex olika språk och i månadsupplaga på fem språk. En edition på lätt svenska riktar sig till invandrare som inte kan ta del av någon av editionerna på andra språk. Den används också som läromedel i svenskundervisningen för invandrare.

Enligt direktiven skulle kommittén överväga om förändringar bör göras vad gäller stiftelsens verksamhet bl. a. med hänsyn till invandringens förändrade sammansättning och utvecklingen på medieområdet.

På grund av den begränsade tidsram som stått till buds har det inte varit möjligt för kommittén att tillräckligt överväga frågan. Därför föreslås att den framtida utgivningen av en periodisk skrift på lätt svenska och invandarspråk bör utredas i särskild ordning, där en möjlighet är att regeringen tillkallar en mediakunnig utredare. Huvudfrågorna som skall utredas är språkval, periodicitet, finansiering och huvudmannaskap. Kommittén konstaterar att ett grundläggande problem för Invandartidningen är en vikande ekonomi, som medför ständiga diskussioner om nedläggning av delar av verksamheten utan att möjligheter finns till ett konstruktivt tänkande. Utredningen bör bl. a. pröva den av Invandartidningens styrelse framförda tanken att stiftelsen skulle kunna utvecklas också till en servicebyrå för produktion av samhällsinformation.

Medel för allmän samhällsinformation till invandrare anvisas under ett särskilt anslag som gäller åtgärder för invandrare. Under detta anslag finns medel för dels Invandartidningen, dels SIV:s informationsverksamhet både till invandrare och befolkningen i övrigt.

Den särskilda anslagspost för information till invandrare och till mediestöd som kommittén föreslår bör tas upp med 2,5 milj. kr., varav 1 milj. kr. från presstödsmedlen, 1,2 milj. kr. från SIV:s nyssnämnda anslagspost till informationsverksamhet samt 0,3 milj. kr. i ökat anslag. Medlen bör disponeras för stöd till tidningar på andra språk än svenska som inte får allmänt presstöd eller stöd som kulturtidskrift, stöd till närradioverksamhet, utvecklingsarbete på medieområdet samt mediestöd i övrigt för att nå ut till invandrare och minoriteter med angelägen allmän samhällsinformation.

Stöd till invandrar- och minoritetsorganisationer (kap 14)

I kapitlet lämnas först en beskrivning av nu gällande system för stöd till invandrar- och minoritetsorganisationer samt av de olika slag av andra folkrörelsestöd som invandrar- och minoritetsorganisationer får del av för närvarande. Stöd från kommuner och landsting nämns också.

Fem av invandrar- och minoriteternas riksorganisationer är nu statsbidragsberättigade ungdomsorganisationer och sex åtnjuter stöd från statens ungdomsråd till sin ferieverksamhet bland barn och ungdom. Kommittén föreslår att lägre krav på antal barn- och ungdomsmedlemmar skall gälla, förslagsvis 1 500 medlemmar i stället för den antalsmässiga gräns på 3 000

medlemmar som vanligen tillämpas. Dessutom bör dispens kunna ges från kravet på geografisk spridning. Stöd till ferieverksamhet för barn bör, som skett i enstaka fall, generellt kunna utgå även till organisationer som inte är statsbidragsberättigade ungdomsorganisationer.

Ett riksförbund bland invandrar- och minoritetsorganisationerna får stöd till sin centrala verksamhet som kvinnoorganisation. Några riksförbund bedriver motsvarande verksamhet i kvinnokommittéer eller särskilda kvinnosektioner, men kan i dag inte få stöd som kvinnoorganisation. Kommittén förordar att reglerna ändras så att inte bara invandrarkvinnors separata organisationer utan även kvinnokommittéer inom ramen för invandrar- och minoritetsorganisationer kan få sådant stöd. Dispenser från kravet på lägsta antal medlemmar och geografisk spridning föreslås också.

Kommittén föreslår vidare ett nytt system för organisationsstöd till invandrar- och minoritetsorganisationernas centrala verksamhet. Stödet skall vara neutralt, icke detaljreglerat och automatiskt verkande för organisationer uppbyggda på språklig, nationell eller gemensamt hemlands grund. Stödets storlek föreslås bli beroende av antalet betalande medlemmar. SIV bör också i fortsättningen administrera stödet.

Det automatiskt verkande stödet bör utgå i form av grundstöd som varierar mellan 100 000 – 150 000 kr och 1 milj. kr. och ett rörligt stöd på minst 10 kr per medlem och år. I praktiken betyder det att Riksförbundet Finska föreningar i Sverige, den största av organisationerna kan beräknas få totalt ca 1,5 milj. kr. vid ett medlemstal av 54 000. För en organisation med 1 500 medlemmar blir det automatiskt verkande stödet med kommitténs förslag 115 000 – 165 000 kr. per år. Förslaget innebär att totalkostnaden ökar från ca 4,5 till ca 7,5 milj. kr.

De allmänna krav som bör gälla för organisationsstödet sammanfattas i följande punkter

- organisationen skall allmänt ta tillvara invandrares intressen på det invandrar- och minoritetspolitiska området och bedriva verksamhet med allmän kulturell och social inriktning,
- organisationen skall hämta huvudparten av sina medlemmar från invandrar- och minoritetsgrupper i Sverige,
- organisationen skall vara demokratiskt uppbyggd så att varje medlem har en stadgeenlig möjlighet att påverka besluten,
- organisationen skall vara riksomfattande med en tillfredsställande geografisk spridning i de områden där den invandrar- och minoritetsgrupp är bosatt som bildar organisationens medlemsunderlag,
- organisationens verksamhet skall vara huvudsakligen förlagd till Sverige,
- organisationen skall bekosta en del av sin verksamhet genom uppburna, individuella medlemsavgifter och genom andra inkomster,
- organisationen skall kunna dokumentera sin verksamhet genom styrkta handlingar, t. ex. verksamhets- och revisionsberättelser.

För att bli delaktig av det automatiskt verkande organisationsstödet skall organisationen dessutom

- vara uppbyggd på språklig, nationell eller gemensamt hemlands grund eller en kombination av dessa,

- vara förankrad i lokalt föreningsliv,
- ha minst 1 500 betalande, individuella medlemmar,
- kunna dokumentera sin verksamhet genom stadgar och verksamhetsberättelser från minst två på varandra följande verksamhetsår.

Särskilda möjligheter bör som hittills vid sidan av organisationsstödet finnas hos SIV att fördela bidrag till angelägna ändamål. Sådant behovsprovat aktivitetsstöd bör t.ex. kunna utgå som etableringsstöd till nya riksorganisationer som ännu inte kvalificerat sig för reguljärt organisationsstöd.

Exempel på andra tänkbara prioriteringar för aktivitetsstöd, som det bör ankomma på SIV att besluta om, kan vara att

- organisationen har ett stort inslag av flyktingar som medlemmar eller annars bedriver betydande flyktingverksamhet inom gruppen,
- organisationen i huvudsak hämtar sina medlemmar från grupper som kommer från miljöer och kulturer som starkt avviker från de svenska,
- en stor invandring medför att organisationen plötsligt får ett stort antal nytillkomna medlemmar för vilka den ännu inte får statsbidrag i form av reguljärt organisationsstöd,
- organisationen bedriver barn- och ungdomsverksamhet eller kvinnoverksamhet utan att få statsbidrag från respektive stödsystem.

Stöd till invandrarnas trossamfund (kap 15)

Stödet till de religiösa samfunden nämns inte i direktiven men kommittén är oförhindrad att ta upp frågan. I detta kapitel redovisas först översiktligt invandrarsamfundens utveckling och situation i Sverige. Av den framgår bl. a. att antalet medlemmar i samfunden ökat väsentligt under de senaste tio åren. De samfund det gäller – såväl lutherska, romersk-katolska, ortodoxa och österländska kyrkor som icke kristna samfund – räknar i dag sammanlagt över 200 000 medlemmar. De får ca 6 milj. kr. i statligt stöd för sitt församlingsarbete från samma anslag som de svenska frikyrkorna.

Kommittén konstaterar att religion och religionsgemenskaper har hamnat i utkanten av den svenska invandrapolitiken. En enkätundersökning som Religionssociologiska institutet i Stockholm gjort ger vid handen att invandrarsamfunden uppfattar sig som negativt särbehandlade både i förhållande till Svenska kyrkan och till de profana invandrarorganisationerna. Möjligheterna att få en ökad andel av det gemensamma statsanslaget till frikyrkorna och invandrarsamfunden har hittills varit små.

Kommittén konstaterar att den enda möjligheten att leva upp till jämlikhetsmålet är att ge ett kraftigt förbättrat stöd till invandrarsamfunden och föreslår att frågan om hur det skall ske utreds förutsättningslöst. Ett bland andra alternativ att överväga är då att ge de samfund som så önskar hjälp med registrering av medlemmar – på helt frivillig basis – och med uppbörd av församlingsavgifter på motsvarande sätt som Svenska kyrkan har genom systemet med kyrkoskatt.

I kapitlet beskrivs i stort hur kommunerna organiserat sin service till invandrare och redovisas rådgivande information som Kommunförbundet resp. Landstingsförbundet har gett ut.

Kommittén betonar vikten av att kommuner och landsting har och vidmakthåller en samlad och medveten invandrar- och minoritetspolitik.

Enligt kommittén kan den information och service som ges av Kommunförbundet och Landstingsförbundet utgöra en värdefull stimulans för utvecklingen i riktning mot ett förverkligande av de invandrarpolitiska målen. Kommittén förutsätter att förbunden uppmärksammar och vidareutvecklar de synpunkter och idéer kommittén fört fram på ett antal samhällssektorer i det föregående, där behovet av tvåspråkig och kulturkompetent personal inom socialtjänst samt hälso- och sjukvård har understrukits särskilt.

Internationella frågor (kap 17)

Kommittén har låtit utarbeta en promemoria om internationella normer och internationellt samarbete på migrationsområdet (Ds A 1984: 10). I betänkandet redovisas ett litet urval av frågor från promemorian. Vad kommittén tar upp är en kort redovisning av Sveriges tillämpning av internationella normer på invandrar- och minoritetspolitikens område samt det internationella samarbetet på området.

Kommittén understryker bl. a. vikten av att i det internationella regelsystemet skriva in materiella bestämmelser som tillgodoser berättigade krav på skydd för invandrare och deras familjer. Regeringen bör, i såväl normsamarbetet som i övrigt internationellt samarbete på migrationsområdet, även i fortsättningen verka för att de av riksdagen fastlagda invandrar- och minoritetspolitiska målen skall förverkligas också på ett internationellt plan.

Kommittén konstaterar att Sveriges invandrar- och minoritetspolitik genom bl. a. sin inriktning på stöd till invandrarnas språk och kultur underlättar för den enskilde som så önskar att flytta tillbaka till hemlandet. Kommittén tar samtidigt uttryckligen avstånd från en politik i syfte att stimulera till återvandring, som bygger på ekonomiska eller andra incitament. En sådan politik är enligt kommitténs uppfattning helt oförenlig med de invandrarpolitiska målen.

Sverige var i början av 1950-talet med om att bilda Intergovernmental Committee for (European) Migration (ICEM eller numera ICM) men lämnade organisationen år 1962. Avgörande för utträdet var den successiva minskningen av kommitténs flyktingverksamhet, som Sverige hade fäst avgörande vikt vid. Under 1970-talet skedde en ny omsvängning, först till följd av flyktingutvandringen från Latinamerika och senare genom organisationens växande engagemang för att bistå flyktingar från Sydostasien.

Kommittén har funnit att det huvudsakliga skälet som åberopats för Sveriges utträde ur organisationen har bortfallit, och att frågan om svenskt återinträde som medlem nu bör prövas på nytt.

I de kapitel som behandlar olika stödfrågor och som enligt direktiven är prioriterade finns förslag som medför direkta nya kostnader för staten via de anslag som står till SIV: s. statens kulturråds och presstödsnämndens disposition. Detta gäller kapitel 9–14. Övriga kapitel innehåller dels grundläggande principiella resonemang, dels (i huvudsak) probleminventeringar på olika sektorer och synpunkter på lämpliga åtgärder, som i några fall är fortsatt utredningsarbete, och i ett fall försöksverksamhet.

Förslagen i kapitel 9–14 framgår av följande sammanställning.

Kapitel	Ändamål	Finnes 1984/85	Beräknad utgift enl. förslag	Ökning eller minskning enl. förslag
9	Litteraturstöd	0,9	1,1	+0,2
	Särskild anslagspost	–	1,0	+1,0
	En tjänst jämte administration	1/2 tjänst	1 1/2 tjänst, arb. grupp	+0,3
11	Presstöd	5,365	ca 4,35	–1,0 (ca)
10, 11, 12, 13	Information till in- vandrare samt medie- stöd (bl a närradio)	1,2	2,5	+1,3
14	Organisationsbidrag	4,480	7,5	+3,0 (ca)
	Aktivitetsstöd	3,854	3,9	±0(ca)
13	Invandartidningen	4,346	4,346	± =
9–14				+4,8 (ca)

Den kostnadsökning som faller på de prioriterade sektorerna uppgår, som framgått av sammanställningen, till avrundat 5 milj. kr., varav 1,5 milj. kr. till kulturrådet. Utrymme för merkostnaden måste enligt kommitténs bestämda uppfattning i första hand skapas genom en omprioritering inom hela den statliga kultursektorn, vars budget belöper på mer än 1 miljard kr.

En förutsättning för att större delen av kommitténs arbete inte skall stanna vid en probleminventering är att resurser finns för de åtgärder som erfordras. När det gäller arbetsmarknads-, bostads-, social- och utbildningsavsnitten pekar kommittén på ett antal önskvärda åtgärder och hävdar att de ökade resurser som krävs måste sökas inom den ram som redan finns för den sektor det gäller. Alternativ i dagens läge är att det antingen inte blir möjligt att komma närmare de uppställda invandrapolitiska målen eller att detta möjliggörs med hjälp av medel från andra sektorer.

När det gäller att genomföra de kostnadsberäknade förslagen måste intresset av att bättre än nu kunna infria de invandrar- och minoritetspolitiska målen vägas mot de mål som finns på andra samhällssektorer. Kommittén har emellertid inte underlag för att komma med förslag till omfördelning för att kunna täcka de aktuella kostnaderna. En utväg kan vara att ta i anspråk besparingar till följd av kommitténs tidigare framlagda förslag. Det gäller bl. a. förslag som efter riksdagsbeslut nu skall genomföras och som bör leda till minskade väntetider och därmed mindre kostnader.

Om de besparingar som kan göras inte är tillräckliga och om en avvägning gentemot andra samhällssektorer inte resulterar i en sådan omfördelning, att kostnaderna kan täckas, finns enligt kommittén en annan möjlig finansieringsväg. Det gäller i så fall att genom avgifter på några områden tillföra staten inkomster som täcker den del av de kostnader som återstår att finansiera. Eftersom det inte ingår i uppdraget att föreslå avgifter nöjer sig kommittén med att peka på ett par möjligheter, t. ex. en höjning av viseringsavgifterna för turistvisum och för visum för affärsbesök samt att avgift vid förvärv av svenskt medborgarskap återinförs.

Eftersom det är synnerligen angeläget att förslagen på kulturområdet genomförs bör i sista hand också dessa kostnader kunna täckas genom inkomstökning.

Reservationer och särskilda yttranden

Reservationer har avgivits av ledamöterna Alexander Chrisopolous och Sten Svensson.

Särskilda yttranden har avgivits av ledamoten Sten Svensson samt av sakkunniga Hans-Göran Myrdal och Thord Palmlund.

Sammanställning av remissyttranden över invandrapolitiska kommitténs betänkande (SOU 1984: 58) Invandrar- och minoritetspolitiken

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av justitiekanslern (JK), rikspolisstyrelsen (RPS), socialstyrelsen (SoS), riksförsäkringsverket (RFV), statens kulturråd (KUR), styrelsen för Sveriges författarfond, riksarkivet, statens ungdomsråd (SUR), presstödsnämnden, skolöverstyrelsen (SÖ), universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), statens invandrarverk (SIV), Stiftelsen Invandartidningen, ILO-kommittén, bostadsstyrelsen, statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), statistiska centralbyrån (SCB), länsstyrelsen i Stockholms län, länsstyrelsen i Malmöhus län, länsstyrelsen i Göteborgs- och Bohus län, länsstyrelsen i Norrbottens län, Årkebiskopen tillsammans med samsamhetsnämnden för statsbidrag till trossamfund och Sveriges Frikyrkoråd, 1983 års folkbokföringskommitté (Fi 1983:04), närradiokommittén (U 1978: 11), förskola-skola-kommittén (U 1981:01), delegationen för invandrarforskning (EIFO, A 1983:03, fr. o. m. maj 1985 benämnd DEIFO), bostadskommittén (Bo 1982:02), informationsdelegationen (B 1982:01), samerättsutredningen (Ju 1983:05), socialberedningen (S 1980:07), Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Botkyrka kommun, Stockholms kommun, Södertälje kommun, Uppsala kommun, Norrköpings kommun, Jönköpings kommun, Olofströms kommun, Malmö kommun, Göteborgs kommun, Borås kommun, Västerås kommun, Stockholms läns landsting, Älvsborgs läns landsting, Västmanlands läns landsting, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Moderata ungdomsförbundet (MUF), Folkpartiets ungdomsförbund (FPU), Moderata samlingspartiets kvinnoförbund (MKF), Centerns kvinnoförbund (CKF), Folkpartiets kvinnoförbund (FPK), Sveriges Socialdemokratiska Kvinnoförbund (SSKF), Rädda Barnen, Svenska röda korset, Sveriges Frikyrkoråd, Riksidrottsförbundet, Riksförbundet Hem och Skola (RHS), Sveriges Radio AB, Folkbildningsförbundet, Svenska Filminstitutet, Sveriges författarförbund, Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer (RIB), Riksförbundet Finska föreningar i Sverige (RFFS), Jugoslaviska Riksförbundet, Turkiska Riksförbundet, Italienska Riksförbundet, Assyriska Riksförbundet, Finlandssvenskarnas Riksförbund i Sverige (FRIS), Esternas Representation i Sverige, Estniska kommittén, Kroatiska riksförbundet, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, Föreningen Sveriges socialchefer (FSS), Riksförbundet för sexuellt likaberättigande (RFSL), Riksförbundet för finskspråkigt församlingsarbete i Sverige, Talboks- och punktskriftsbiblioteket, Svenska Journalistförbundet, Svenska Ekumeniska Nämnden, Invandartidningens journalistklubb, datainspektionen, radionämnden, Stockholms katolska stift, Sveriges Allmännyttiga bostadsföretag (SABO) samt utrikesdepartementet (UD).

UHÄ har ingivit yttranden från universiteten i Stockholm, Göteborg och Lund samt från högskolan för lärarutbildning i Stockholm. UD har ingivit yttranden från ambassaderna i Helsingfors och Ankara samt från delegationen i Genève.

Remissynpunkterna redovisas kapitelvis.

1 Mål, allmänna riktlinjer och ansvarsfördelning

Ett flertal remissinstanser kommenterar inledningsvis utredningens direktiv och arbete. Några är kritiska till de ekonomiska restriktioner som utredningen arbetat under och som begränsat möjligheterna att lägga fram konkreta åtgärdsförslag. Många är emellertid också positiva till utredningens arbete och anser att utredningen gjort en ingående beskrivning av rådande förhållanden och vidtagna åtgärder.

En majoritet av remissvaren behandlar på något sätt frågor med anknytning till de invandrapolitiska målen och flertalet ställer sig oreserverat bakom de nu gällande målen. Några remissinstanser efterlyser dock en diskussion om avvägningen mellan de olika invandrar- och minoritetspolitiska målen.

I samband med behandlingen av jämlikhetsmålet har *SÖ*, *RHS*, *Svenska kommunförbundet*, *Landstingsförbundet* och *Olofströms kommun* särskilt framhållit att utbildning i svenska måste ses som en förutsättning för att likvärdighet befolkningsgrupperna emellan skall kunna uppnås.

SÖ pekar i sammanhanget på att jämlik behandling av invandrare kräver god tolkservice och därmed tolkutbildningsinsatser.

Kommunförbundet betonar arbetets betydelse för förverkligandet av jämlikhetsmålet.

Många remissvar har i likhet med utredningen understrukit behovet av särskilda åtgärder inom olika områden för att invandrare skall beredas med majoritetsbefolkningen likvärdiga möjligheter.

Utredningens behandling av valfrihetsmålet har rönt såväl positiva som kritiska kommentarer. Vissa remissinstanser anser att utredningen inte tillräckligt preciserat valfrihetens gränser.

Kritiska mot utredningens behandling av valfrihetsmålet är bl. a. *Estniska kommittén*, *Assyriska Riksförbundet*, *Kroatiska riksförbundet*, *Sveriges Frikyrkoråd*, *Svenska Ekumeniska Nämnden*, *RIB* och *Rädda Barnen*. Gemensamt för dessa är uppfattningen att valfrihetsmålet måste preciseras ytterligare, dock utifrån helt skilda bevekelsegrunder.

Kommitténs överväganden kring samverkansmålet har föranlett endast ett fåtal synpunkter från remissinstanserna.

Flertalet remissvar som berört de invandrapolitiska målen har också kommenterat avsnittet om statens ansvar för invandrare och minoriteter. Samtliga instanser som kommenterat detta ställer sig bakom principen om positiva eller kompensatoriska åtgärder inom ramen för generella insatser. Inställningen till särskilda åtgärdsprogram för varje sak- och myndighetsområde är dock delad. Kritiska till tanken på särskilda åtgärdsprogram är bl. a. *SoS* och *RRV*. *SIV* och *SÖ* pekar på att det i vissa fall är lämpligt med särskilda program, men att detta måste integreras i den allmänna plane-

ringen och utformas utifrån de helt skilda förutsättningar och behov som råder inom olika sektorer.

Samtliga instanser som yttrat sig över frågan ansluter sig till principen att respektive fackmyndigheter behåller det fulla sakansvaret. Det råder dock delade meningar om behovet att ytterligare lagfästa de statliga myndigheternas ansvar liksom om förslaget att göra årliga redovisningar av såråtgärder för invandrare. Ett lagfäst ansvar tillstyrks av *Svenska Ekumeniska Nämnden*, *Kommunförbundet* och *Västerås kommun*, men avstyrks av *SoS*, *RRV* och *SIV* med hänvisning till de redan fastlagda riktlinjerna för invandrapolitiken och för respektive område.

2 Invandrar- och minoritetspolitik — definitioner, statistik och principer

Ett stort antal remissvar har tagit upp frågor i anslutning till detta kapitel. Utredningen har tagit ställning för vissa principer, såsom att invandrar- och minoritetspolitiken skall uppfattas som en enhet, att behoven bör vara avgörande för vilka insatser som skall göras och att en minoritetsdefinition måste vara subjektiv. Remissopinionen är splittrad när det gäller dessa frågor och många uttrycker sig kritiskt när det gäller utredningens behandling av frågorna i detta kapitel. Man påpekar bl. a. att de definitioner och begrepp som används i utredningen inte är tillräckligt klart definierade liksom att behandlingen är för ytlig. Framför allt kritiseras utredningen för att inte tillräckligt ha diskuterat minoritetsbegreppet och förutsättningarna för och konsekvenserna av en minoritetspolitik. Det påpekas att det finns flera invandrargrupper som svarar mot den definition av minoriteter som utredningen gör. Några remissinstanser påpekar också att de nordiska invandrarna intar en särställning och att denna särställning borde ha analyserats.

RFFS anser det sakligt grundat att Sverigefinnar utgör en minoritetsgrupp i Sverige och att det finska språkets ställning bör ges ett officiellt erkännande som minoritetsspråk. *Kroatiska riksförbundet* och *Assyriska Riksförbundet* anser att det finns behov av en uttalad minoritetspolitik och att många invandrargrupper uppfyller kriterierna som kan ställas upp.

Flera svar uttrycker farhågor kring kommitténs överväganden och begreppsapparat. *TCO*, *RIB*, *SIV*, *Olofströms kommun* anser att en utförligare analys borde ha gjorts. *Centrum för invandringsforskning vid Stockholms universitet* anser att kommittén inte på långt när penetrerat hela problematiken och att dess slutsatser knappast är övertygande. Man påpekar att utredningen lämnar många frågor obesvarade och inte på allvar diskuterar möjligheten av att gå in för en minoritetspolitik av det slag som håller på att utvecklas i Nederländerna och möjligen i Australien.

Positiva till kommitténs definition är *Estniska kommittén* och *Sveriges Frikyrkoråd*.

Flera remissinstanser tillstyrker utredningens beskrivning av invandrarorganisationernas framtida roll såsom intresseorganisationer med en huvudsakligen kulturellt och socialt inriktad verksamhet. Några remissvar berör särskilt frågor kring invandrarorganisationernas representativitet för hela gruppen. Några svar är positiva till att organisationerna verkar som talesmän för respektive grupp, andra framhåller att man bör vara försiktig med att betrakta organisationerna som representanter för respektive grupp. Framför allt invandrarorganisationer tar upp frågan om resurser till organisationerna och påpekar att stödet till invandrarorganisationerna bör göras mer flexibelt för att bättre anpassas till organisationernas faktiska verksamhet.

RFFS framhåller att deras arbetsområde främst kommer att vara kulturellt och socialt och särskilt frågor som rör barn och ungdomar. Insatser för att motverka diskriminering framhålls också. *Sveriges Frikyrkoråd* pekar på organisationernas folkrörelsekaraktär, särskilt som stats- och myndighetskorrektiv. Svaren från *FPK*, *CUF*, *MUF*, *Estniska kommittén* och *Västerås kommun* berör frågor om organisationernas representativitet.

4 Medinflytande och samverkan

Ett stort antal remissinstanser har kommenterat detta kapitel, och i första hand avsnittet om förbättrade samrådsformer. Frågan om rösträtt till riksdagen för utländska medborgare och om dubbelt medborgarskap berörs i några få remissvar, däribland *SSKF* och *RIB*.

Flera remissinstanser som kommenterar avsnittet om invandrarna i det partipolitiska livet anser att de politiska partierna ägnar invandrarfrågor för lite intresse. Några, bl. a. *CKF*, anser också att kommittén ägnat denna fråga för lite uppmärksamhet.

En majoritet av de remissinstanser som kommenterat detta kapitel är positiva till förslagen om förbättrade samrådsformer och frågan kommenteras även i övrigt av många. Flera remissinstanser påpekar att man bör eftersträva så effektiva samrådsformer som möjligt och framhåller att samråd inte får bli en aktivitet för syns skull. Några remissinstanser (*FPK* och *Sveriges Frikyrkoråd*) påpekar särskilt att invandrarnas trossamfund också bör omfattas av förslagen om samrådsformer och att olika samhällsorgan skall försöka få kanaler även till dem som står utanför organisationerna.

Jugoslaviska och turkiska riksförbunden, *TCO*, *Västerås och Södertälje kommuner* är positiva till att kommittén tagit upp frågan om ledighet från arbetet och ekonomiska resurser för att representanter för invandrarnas organisationer skall kunna delta i samråd. De invandrarorganisationer som kommenterat detta avsnitt föreslår att all samverkan skall bekostas av samhället med stöd av ett slags "förtroendemannalag". Även andra remissinstanser pekar på att det är nödvändigt att invandrarnas representanter ges möjlighet till ledighet från arbetet med ekonomisk ersättning för förlorad arbetsförtjänst.

Flera remissinstanser understryker vikten av att invandrarnas situation på arbetsmarknaden blir ordentligt belyst och föremål för överväganden. Bl. a. *SIV* och *LO* framhåller att invandrare med låg utbildning och bristande kunskaper i svenska är särskilt utsatta och att åtgärder för att stärka invandrades konkurrenskraft är angelägna.

Ett stort antal remissinstanser har tagit upp invandrarungdomarnas situation och hävdar att ökade insatser behövs för att ge dem yrkesutbildning och goda språkkunskaper. *SÖ* anser att de finskspråkiga ungdomarnas situation särskilt bör uppmärksammas. Även invandrarkvinnornas situation på arbetsmarknaden måste uppmärksammas anser bl. a. *MKF*. De framhåller att invandrarkvinnor arbetar i slitsamma yrken och ofta blir sjukpensionerade eller deltidspensionerade.

SCB pekar på att bristen på statistisk information gör att det är svårt att få belyst i siffror i vilken grad invandrare kan utnyttja sin tidigare utbildning på arbetsmarknaden.

Arbetslösheten har behandlats av flera remissinstanser. Bl. a. betonar *Botkyrka kommun* att långvarig arbetslöshet leder till stora problem och konflikter i invandrarfamiljerna, där det ofta förutsättes att mannen skall kunna försörja sin familj. *RFFS* har lämnat omfattande statistik som visar att den finska gruppen är mycket utsatt på arbetsmarknaden genom låg utbildning och dåliga svenskkunskaper.

Flera remissinstanser bl. a. *TCO* anser att kommittén borde ha lagt fram ett mera omfattande och genomtänkt åtgärdsprogram.

Kommitténs förslag om försöksverksamhet med samordning av arbetsmarknadspolitiska och utbildningsåtgärder stöds av majoriteten av remissinstanserna. *RRV* menar dock att kommittén inte gett några konkreta exempel på bestämmelser som i dag hindrar berörda myndigheter eller organisationer från att utnyttja sina resurser flexibelt och behovsanpassat. Därför är det enligt *RRV* svårt att ta ställning till förslaget innan berörda myndigheter sett över om resurserna inte redan nu skulle kunna utnyttjas så flexibelt som kommittén föreslår. *Statskontoret* pekar på att den av riksdagen beslutade överföringen av grundutbildningen för vuxna zigenare från arbetsmarknadsutbildningen till kommunernas grundutbildning för vuxna kan frigöra vissa resurser som skulle kunna utnyttjas till förstärkta insatser för invandrare.

Kommitténs förslag om att upprätta en yrkesprovsinstitution vid gymnasieskola eller AMU-center tillstyrks av *Svenska kommunförbundet*, *Uppsala*, *Malmö* och *Botkyrka kommuner* samt *SSKF*. *TCO* anser att förslaget ensamt inte kan leda till några större förbättringar. *SÖ* och *AMS* avstyrker förslaget och anser att utredningar om yrkeskunskaper kan göras inom AMU och arbetsmarknadsinstitutet.

Bl. a. *SÖ* tar upp frågan om tvåspråkiga lärare och hemspråksassistenter i AMU och framhåller att kurser på invandrarspråk i AMU endast kan vara en temporär insats.

I flera remissyttranden understryks angelägenheten av att arbetet med att jämföra utländska utbildningar påskyndas. *TCO*, *Uppsala kommun*, *Botkyrka kommun* och *RIB* anser att UHÄ bör få extra resurser för detta.

Stockholms läns landsting anser att språk- och kulturkompetens bör ges meritvärde vid anställning till vissa befattningar.

Kommitténs förslag om förstärkning av arbetsförmedlingarna på invandrarstäta orter stöds av många remissinstanser. Bl. a. *LO* anser det viktigt att arbetsmarknadsmyndigheterna ges tillräckliga resurser för att kunna kartlägga åtgärder för invandrare.

Enligt *RRV* kan *AMS* omprioritera resurser till arbetsförmedlingar i invandrarstäta områden. *AMS* bör inom ramen för sitt ordinarie planeringsarbete regelbundet bedöma personal- och resursbehov och göra omprioriteringar.

6 Bostadsfrågor

Många remissinstanser har inledningsvis pekat på de negativa såväl som på de positiva konsekvenserna av den höga koncentrationen av utländska medborgare till vissa bostadsområden. Ett flertal remissinstanser, däribland *SIV*, *FSS*, *Malmö och Göteborgs kommuner* samt *RFFS*, betonar särskilt invandrarnas valfrihet i boendet. Det påpekas också att det kan uppstå en konflikt mellan strävan att nå en allsidig befolkningssammansättning och valfrihetsmålet. *Norrtälje kommun* anser att den invandrarpolitiska målsättningen därför bör ges en klarare innebörd.

En majoritet av remissinstanserna understryker, i likhet med kommittén, att invandrarnas boendefrågor måste lösas inom ramen för den allmänna bostadspolitiken. Det påpekas bl. a. att det är genom åtgärder på planeringsstadiet, och i kommunernas bostadsförsörjningsprogram, som man bör eftersträva en jämnare hushållssammansättning. Även bostadsförmedlingens roll framhålls, bl. a. av *bostadsstyrelsen*, *RFFS* och *Jönköpings kommun*.

Några remissinstanser, däribland *länsstyrelsen i Norrbottens län* och *SABO*, anser att det kan vara nödvändigt att försöka styra hushållssammansättningen inom vissa bostadsområden.

Kommitténs förslag om kartläggning och försöksverksamhet i vissa bostadsområden tillstyrks av en stor majoritet av remissinstanserna. *Södertälje kommun* anser att kartläggningen bör ske innan åtgärder sätts in. Endast *SoS* är negativ till att en kartläggning genomförs. *SoS* anser att redan nu är så mycket känt att snara insatser kan motiveras.

7 Sociala frågor

Ett flertal remissinstanser har gjort omfattande kommentarer till de olika avsnitten i detta kapitel. De flesta är positiva till att kommittén tagit upp sociala frågor, även om några anser att dessa fått för liten plats.

Flertalet remissinstanser uttalar sig positivt om värdet och behovet av flerspråkig och kulturkompetent personal på vissa tjänster. I några remissvar framhålls samtidigt att kravet på goda kunskaper i svenska därför inte får åsidosättas och att det är orealistiskt att tänka sig samhällsservice på alla språk i kommuner med många språkområden representerade. Ett par remissinstanser påpekar att det måste klarläggas vad som avses med

tvåspråkighet och att det saknas instrument för bedömning av språkkunskaper. Några, bl. a. *RIB*, *TCO* och *Kommunförbundet* saknar en definition av begreppet kulturkompetens. *TCO* anser att begreppet bör ändras till "insikter och kunskaper om en kultur". *Kommunförbundet* är inte berett att nu ta ställning till behovet av kulturkompetent personal inom den kommunala sektorn.

Vikten av att barntillsyn kan erbjudas för att invandrarkvinnor skall kunna delta i svenskundervisning och annan utbildning betonas av flera remissinstanser. Det är emellertid endast en minoritet av dessa som tillstyrker förslaget om förtur till kommunal barnomsorg för barn till invandrarkvinnor som deltar i utbildning. *Svenska kommunförbundet* och några kommuner anser att tillgången till platser och andra faktorer också måste vägas in vid bedömningen av om förtur skall ges. Några remissinstanser framhåller att alternativa former av barnpassning många gånger kan vara ett bra alternativ för att invandrarkvinnor skall kunna delta i utbildning. Förslaget att kommunen bör göra en plan för olika former av hemspråksutbildning för invandrabarn kommenteras endast av ett fåtal remissinstanser, vilka alla tillstyrker.

Majoriteten av de remissinstanser som har kommenterat kommitténs överväganden rörande omhändertagande av barn instämmer i dess synpunkter. Några remissinstanser, bl. a. *SoS*, *länsstyrelsen i Stockholms län* och *Göteborgs kommun* anser dock att man inte alltid kan följa principen om placering i hem inom den egna språkliga och etniska gruppen. *SoS* framhåller t. ex. att dessa principer i en akut situation naturligtvis måste vika för att barnets behov av skydd skall kunna tillgodoses. *Rädda Barnen* anser att det endast i yttersta undantagsfall skall vara möjligt att placera invandrabarn i ett svenskt hem och föreslår vidare att invandrabarnets rätt att upprätthålla sin kulturella och språkliga tillhörighet även vid ett omhändertagande bör lagfästas.

Kommitténs synpunkter vad gäller äldreomsorgen får stöd av flertalet av de remissinstanser som yttrar sig i denna fråga. Några remissinstanser påpekar särskilt vikten av samarbete över de kommunala gränserna för att tillgodose äldre invandrares behov och invandrarföreningarnas roll.

Frågan om språkregistrering

Kommitténs förslag om frivillig språkregistrering tillstyrks av *SoS*, *SIV*, *RIB*, *FSS*, *FPK*, *länsstyrelsen i Malmöhus län*, *Invandartidningen*, *Göteborgs och Olofströms kommuner*, *Kroatiska riksförbundet*, *RFFS* och *Italienska Riksförbundet*.

SoS påpekar vikten av att en språkregistrering sker på frivillighetens väg och är utan rättsverkan för den enskilde individen. Inom *SoS* utarbetas för närvarande ett förslag om språkregistrering inom barnhälsovården. *SIV* påpekar att, vad det gäller den utomnordiska invandringen, kommer fr. o. m. våren 1985 de uppgifter som lämnas i samband med ansökningar om uppehållstillstånd att registreras i verkets ADB-system för att ge språkstatistiskt underlag för samhällsinformation till nyinvandrade.

Förslaget avstyrks av *länsstyrelserna i Stockholms, Norrbottens och*

Göteborgs län, statskontoret, RRV, 1983 års folkbokföringskommitté, Sveriges Frikyrkoråd, Rädda Barnen, MKF, FPU och MUF. De skäl som anförs är integritetsskäl, oklarheter om användningen, administrativa problem, ovilja hos invandrare att identifiera sig med språk som upplevs ha låg status, samt misstron till att språkregistrering på frivillig väg ger något användbart planeringsunderlag.

SCB tar inte ställning till förslaget men påpekar risken för selektiva bortfall och det begränsade värdet under uppbyggnadstiden. SCB avser att i sin verksamhetsplanering ånyo pröva frågan om en framtida språkundersökning.

9 Kulturstöd

Ett stort antal remissinstanser har kommenterat kommitténs förslag i detta kapitel. En majoritet av remissinstanserna är positiva. Några invandrarorganisationer anser dock att de föreslagna insatserna är otillräckliga. LO anser att, när det gäller fördelningen av samhällets kulturpolitiska stöd, större hänsyn bör tas till invandrargruppernas behov av kulturverksamhet än som nu sker.

Många av de kommentarer som lämnats till detta kapitel utgör kompletteringar med områden som man anser att kommittén ägnat för liten uppmärksamhet eller inte alls behandlat. Sådana områden är biblioteksfrågor, möjligheterna att utveckla en skriftlig kultur, t. ex. talböcker på invandrarerspråk, museernas ansvar för dokumentation av invandringen och invandrarernas liv, författarfondens verksamhet och bidragsgivningen för kulturellt utbyte med utlandet. Det påpekas också att kommittén inte alls berört områden som konst, konsthantverk och slöjd.

Förslaget om en särskild anslagspost på till en början minst 1,5 milj. kr. genom omprioritering inom budgeten bemöts positivt av de flesta instanser som kommenterat frågan. *Statskontoret* avstyrker dock förslaget och föreslår att kulturrådet ser över villkoren för nuvarande bidrag till olika verksamheter. De invandrarorganisationer som kommenterat förslaget anser att stödet är otillräckligt. Förslaget att riksarkivet i samarbete med kulturrådet skall initiera en översyn av dokumentations- och arkivfrågorna och överväga frågan om stöd tillstyrks av de instanser som berör frågan.

Även förslaget om ökade bidrag för invandrar- och minoritetslitteratur bemöts positivt, liksom att stödet knyts till utgivningen av titlar.

Kommittén anser att det behövs en kartläggning av olika språkgruppers tillgång till och användning av både film och video. *KUR* tillstyrker att filminstitutet bör bevaka och ta de initiativ som erfordras för att stödja utvecklingen av videoproduktion och distribution till olika invandrargrupper. *Svenska Filminstitutet* konstaterar att 1982 års film- och videoavtal inte ger några särskilda anvisningar vad beträffar filmproduktionsmedlens användning för invandrare.

Kommitténs olika förslag till förstärkning av kulturrådet bemöts positivt av en majoritet av remissinstanserna. *Statskontoret* avstyrker med hänvisning till att kontoret i andra sammanhang framhållit att kulturrådets organisation behöver förenklas.

Statskontoret är dock positivt till förslaget om en bättre bevakning av invandrar- och minoritetsfrågorna inom rådets kansli. Förslaget att folkbildningsnämndens kansli förstärks med minst en heltidstjänst avstyrks dock av *statens ungdomsråd*. Förslaget att kulturrådets ansvar för invandrarnas kulturfrågor bör preciseras tillstyrks av samtliga instanser som yttrat sig över förslaget. *SIV* föreslår att kulturrådet utarbetar ett handlingsprogram för invandrarnas och minoriteternas särskilda behov eller kulturella situation.

SIV föreslår också att kulturrådet gör en inventering av redan pågående teaterverksamhet bland invandrare som underlag för en vidare utveckling. *SIV* och *SFF* anser att kulturrådet tillsammans med studieförbunden bör föreslå hur invandrare bättre skall kunna få del av de medel för kulturella verksamheter som fördelas av studieförbund och länsbildningsförbund. Några remissinstanser framhåller att det är angeläget att kulturrådet kan utöka resurserna för bibliotekskonsultation avseende litteratur på minoritetsspråk.

10 Samhällsinformation till invandrare och minoriteter

Flertalet remissinstanser som kommenterat detta kapitel instämmer i kommitténs beskrivningar och överväganden. Det råder enighet om att ansvaret för samhällsinformation till invandrare och minoriteter ligger på stat och kommun och att varje fackmyndighet har ansvaret för samhällsinformationen inom sitt område.

Flera anser dock att denna informationsskyldighet behöver preciseras. *Södertälje kommun* och *RIB* anser också att en klarare gräns bör dras mellan statens och kommunernas ansvar. Kommunen anför vidare att informationsansvaret enligt socialtjänstlagen bör preciseras. Det råder dock delade meningar när det gäller informationsbehoven för nyanlända invandrare. *RFFS* och *RIB* anser att de nyanländas behov inte får tillgodoses på de tidigare invandrades bekostnad.

Några remissinstanser understryker särskilt att det är viktigt att den grundläggande samhällsinformationen anpassas efter de berörda individernas behov, och invandrarbyråernas verksamhet kommenteras i några remissvar, bl. a. *RIB*. De kommentarer som lämnas rörande den kontinuerliga samhällsinformationen understryker behovet av kompletterande samhällsinformation via andra kanaler än statliga och kommunala myndigheter. Ett par remissinstanser, däribland *Uppsala kommun*, tar upp användningen av närradio för att sprida information till olika minoritetsgrupper.

Samtliga remissinstanser som har yttrat sig över *SIV*:s roll instämmer i utredningens synpunkt att varje fackmyndighet har ansvaret för informationen inom sitt område. *SoS* och *RRV* understryker *SIV*:s samordningsansvar och *RRV* anser att detta kunde bli mer uttalat. Även andra remissinstanser betonar värdet av samordning såväl på statlig som på kommunal nivå. *Malmö kommun* rekommenderar en sådan samordning när det gäller myndigheters information till flyktingar. *Göteborgs kommun* anser att kommittén borde belyst de ekonomiska konsekvenserna av de växande kraven på informationsinsatser på kommunal nivå.

Några remissinstanser, bl. a. *informationsdelegationen*, understryker SIV:s ansvar för att samordna, att följa metod- och medieutvecklingen och att ta initiativ för att förbättra samhällsinformationen.

CKF anser att alla myndigheter bör få sitt ansvar klarlagt genom instruktioner medan *RIB* går steget längre och vill överväga lagstiftning om informationsansvar. Samtidigt framhåller *SoS* att anledningen till bristerna i informationen är dels osäkerhet om metoder för att nå fram till invandrade, dels begränsade resurser för informationen. Bl. a. *informationsdelegationen* och *AMS* anser att samhällsinformationen bör vara mera individinriktad.

11 Stöd till invandrarpress

Kommitténs förslag att det allmänna presstödet skall öppnas i alla sina former för tidningar på andra språk än svenska tillstyrks av samtliga remissinstanser som yttrat sig över frågan. *Presstödsnämnden* anser dock inte att några särbestämmelser bör införas och att spridningen av tidningar på andra språk än svenska utomlands bör begränsas till 10 %. En majoritet av remissvaren tillstyrker också att handläggningen av stödet till invandrarpress förs över till presstödsnämnden från invandrarverket. *Presstödsnämnden* avstyrker dock förslaget och *TCO* och *Svenska Journalistförbundet* anser att konsekvenserna av detta inte är klarlagda.

Flera remissinstanser tillstyrker att kraven på upplagestorlek sänks. Några få svar har tagit upp förslaget att SIV bör få ge bidrag utan särskild författningsreglering till tidningar som inte uppfyller kraven för annat stöd eller för etablering. *Statskontoret* avstyrker förslaget och anser att medlemstidningar, kulturtidskrifter och mediestödet bör klaras inom det stöd som står till resp. riksorganisations förfogande. Några remissinstanser har kommenterat frågan om särskilda krav på invandrantidningar och flertalet anser att inget preciserat krav bör ställas på invandrantidningarnas innehåll. Det råder delade meningar om hur stor del av upplagan som skall få spridas utomlands och bl. a. *SIV* anser att samma regler bör gälla som för svenskspråkiga tidningar. De remissvar som tagit upp frågan anser att kravet på att högst 25 % av innehållet på svenska bör sättas högre, till 1/3 eller 1/2.

12 Radio och television

Kommitténs förslag om ett kontinuerligt samråd mellan invandrarverket, kulturrådet och andra organ som arbetar med informations- och kulturverksamhet för språkliga minoriteter samt med representanter för språkgrupperna har fått ett blandat mottagande. *TCO*, *Sveriges Radio* och *Svenska Journalistförbundet* avstyrker förslaget. De två senare efterlyser i likhet med utredningen riktlinjer för val av sändningsspråk. *Sveriges Radio* påpekar att de moment som utredningen föreslår skall ingå i ett handlingsprogram för *Sveriges Radio* redan finns inom de olika programbolagen. Flera remissinstanser instämmer också särskilt i utredningens krav på att de nuvarande resurserna för minoritetsprogram inte minskas. Flera re-

missinstanser tillstyrker också förslaget att Sveriges Radios ansvar rörande invandrare bör preciseras i det nya avtalet, medan *Sveriges Radio* avstyrker. Förslaget att ett statligt stöd för närradioverksamhet skall kunna utgå för vissa grupper tillstyrks av *SÖ. närradiokommittén* och *Italienska Riksförbundet*. Att SIV i samråd med närradiokommittén bör ta fram närmare riktlinjer för prioritering av denna bidragsgivning tillstyrks också. *Svenska Journalistförbundet* anser att det föreslagna statliga stödet till närradion bör kanaliseras till riks- och lokalradion, med hänvisning till att närradion inte omfattas av samma regelverk och kontroll som lokal- och riksradion. Några remissinstanser tar också upp möjligheterna för den finskspråkiga befolkningen i Sverige att ta del av finska radio- och TV-program. *Jugoslaviska Riksförbundet* anser att en ny utredning bör tillsättas om invandrarnas egna mediebehov.

14 Stöd till invandrar- och minoritetsorganisationer

Majoriteten av de remissinstanser som behandlat stödet till invandrar- och minoritetsorganisationer är positiva till de förslag som utredningen gör. Att SIV även i fortsättningen skall ha det administrativa ansvaret för det allmänna stödet till invandrar- och minoritetsorganisationerna tillstyrks. Kommittén föreslår att den nedre gränsen för ungdomsstöd till invandrarorganisationer skall sänkas från 3 000 till 1 500 medlemmar vilket tillstyrks av samtliga utom *statens ungdomsråd* (SUR). Förslaget att bidrag skall kunna utgå för ferieverksamhet till organisation som inte är bidragsberättigad som ungdomsorganisation tillstyrks av SUR. Förslaget att stödet till kvinnoorganisationer skall kunna utgå även till kvinnokommittéer inom invandrar- och minoritetsorganisationer tillstyrks av flertalet remissinstanser med undantag för SUR.

En majoritet av remissvaren tillstyrker utredningens förslag till nytt system för organisationsstöd. De kritiska kommentarer som görs gäller bl. a. att systemet innehåller en fast och en rörlig del, att det blir stora skillnader i bidragets storlek mellan olika organisationer, att systemet medför stigande kostnader i takt med att nya organisationer bildas och att systemet inte medför någon förenkling.

Förslaget att antalet betalande medlemmar bör utgöra grunden för beräkningen av organisationsstödet och att ingen undre åldersgräns bör sättas bemöts huvudsakligen positivt. Reaktionerna är delade till förslaget om 25 % egeninsats för organisationens styrka kostnader och att medlemsavgiften successivt bör höjas. Förslaget till höjning av anslagsposten för verksamhetsbidrag med ca 3 milj. kr. tillstyrks av flertalet. Några remissinstanser, bl. a. SIV, anser att stödet bör höjas ytterligare. Kommitténs förslag att SIV även i fortsättningen skall kunna ge bidrag till tidsmässigt begränsade projekt tillstyrks, även om flertalet vill att den nuvarande benämningen projektbidrag skall kvarstå. *Sveriges Riksidrottsförbund* anser att aktivitetsstödet bör avvecklas på sikt.

Kommittén anser att det är önskvärt att föreningarna kan få stöd från kommuner och landsting. SIV påpekar särskilt att det är viktigt att lands-
tingen och kommunerna inom ramen för sin ordinarie bidragsgivning av-

sätter medel för verksamhet bland invandrarkvinnor. *Kommunförbundet* anser att frågan om bidrag till föreningar med medlemmar från flera kommuner måste lösas genom samarbete mellan kommunerna i länet. *Landstingsförbundet* hänvisar till att varje landsting har att avgöra om bidrag skall utgå. *SIV* tar upp stödet till invandrarorganisationernas samarbetsorgan och föreslår att verksamhetsbidragen utformas så att riksförbunden därigenom får möjlighet att bekosta samarbetsorgan.

16 Kommunernas och landstingens ansvar

Kommentarerna till detta kapitel är huvudsakligen positiva även om några remissinstanser anser att kommunernas och landstingens verksamhet blivit otillräckligt belysta. Flera remissinstanser betonar kommunernas och landstingens ansvar för att invandrapolitiken skall kunna genomföras. Flera uttalar sig positivt om värdet av att det fastställs invandrapolitiska handlingsprogram i kommunerna. *RIB* pekar på det ökade behov av samordning inom kommunen som blir en följd av invandrarbyråernas initierande och påverkande arbete.

Några remissinstanser berör också samarbete mellan kommuner och mellan kommuner och landsting, bl. a. när det gäller skolgång och utnyttjande av personal med språk- och kulturkompetens. *SoS* konstaterar att kommittén endast översiktligt behandlat hälso- och sjukvårdsfrågorna och att det hade varit värdefullt om man hade behandlat dessa i ett samlat invandrapolitiskt sammanhang.

17 Internationella frågor

Kommitténs överväganden kring vidgning av ratifikationen av konventioner på invandrar- och minoritetspolitikens område bemöts positivt av det fåtal remissinstanser som kommenterat frågan. *ILO-kommittén* anser dock att man bör avvakta kommentar från ILO:s expertkommitté innan man vidgar ratifikationen av ILO:s konvention nr 143 del II. Återvändningsfrågorna har rönt större uppmärksamhet och några instanser anser att dessa frågor blivit otillräckligt belysta i utredningen. *SIV* anser det angeläget att vidareutveckla stödet till de flyktingar som frivilligt önskar återvända till hemlandet. Andra remissinstanser tar upp frågan om insatser för de invandrare som önskar flytta hem samt om pensionsförmåner för de invandrare som tänker återvända. Samtliga instanser som berört frågan tillstyrker utredningens förslag att pröva ett ev. svenskt återinträde i ICM.

Sammanfattning av diskrimineringsutredningens delbetänkande (SOU 1983: 18) Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet

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

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

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

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

De etniska minoriteternas ställning på arbetsmarknaden är redan i dag starkt utsatt. En antydning härom får vi av arbetslöshetsstatistikens uppgifter om förhållandena för svenska och utländska medborgare. Arbetslösheten bland utländska medborgare är ungefär dubbelt så hög som bland

svenska medborgare och inslaget av långtidsarbetslösa är betydligt högre bland utländska medborgare och bland de invandrare som erhållit svenskt medborgarskap än bland befolkningen i övrigt. Det har flera orsaker, bl. a. bristande kunskaper i svenska språket och en i genomsnitt sämre yrkesutbildning inom vissa invandrargrupper. Många invandrare har också en yrkesutbildning och yrkeslivserfarenhet som inte är omedelbart gångbara på den svenska arbetsmarknaden, och många är sysselsatta inom branscher som i högre grad än andra drabbats av de senaste årens strukturella svårigheter. Allt detta räcker emellertid inte som förklaring.

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

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

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

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

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

Lagförslaget syftar till att åstadkomma att varken arbetstagare eller arbetssökande skall missgynnas av arbetsgivare på grund av sin etniska tillhörighet. En *arbetssökande* är missgynnad om han inte erhåller det arbete han rätteligen borde få. Det kan t. ex. ske genom att en arbetssökan-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Författningsförslag

Förslag till

Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet

Lagens ändamål

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

Förbud mot etnisk diskriminering

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

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

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

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

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

5 § Etnisk diskriminering föreligger vidare

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

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

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

Aktiva åtgärder

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

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

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

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

Påföljder

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

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

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

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

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

Tillämpning

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

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

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

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

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

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

16 § En enskild som anser att en arbetsgivare överträtt 3–5 §§, men som inte företräds av sin fackliga organisation eller av jämställdhetsombudsmannen har rätt att hos arbetsgivaren få del av det beslutsunderlag som rör tvistefrågorna. Går arbetsgivaren inte med på detta kan den enskilde vända sig till jämställdhetsombudsmannen som kan utnyttja sina befogenheter enligt 12 § och med beaktande av sekretesslagens (1980:100) bestämmelser låta den enskilde få del av underlaget.

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den

Sammanställning av remissyttranden över diskrimineringsutredningens delbetänkande (SOU 1983: 18) Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet

1 Inledning

Efter remiss har yttranden över diskrimineringsutredningens (DU) betänkande avgetts av justitiekanslern (JK), riksåklagaren (RÅ), rikspolisstyrelsen (RPS), överbefälhavaren (ÖB), socialstyrelsen, universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), skolöverstyrelsen (SÖ), arbetsdomstolen (AD), arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), arbetarsskyddsstyrelsen, ILO-kommittén, statens invandrarverk (SIV), jämställdhetsombudsmannen (JämO), arbetslivscentrum, statens arbetsgivarverk (SAV), statens arbetsmarknadsnämnd (SAMN), Svea hovrätt, kammarrätten i Jönköping, Stockholms tingsrätt, Årkebiskopen, invandrapolitiska kommittén, samerättsutredningen, riksdagens ombudsmän, Svenska kommunförbundet, Botkyrka kommun, Stockholms kommun, Norrköpings kommun, Malmö kommun, Göteborgs kommun, Västerås kommun, Umeå kommun, Landstingsförbundet, Stockholms läns landsting, Älvsborgs läns landsting, Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), Kooperationens förhandlingsorganisation (KFO), Arbetsgivareföreningen för samfällt ägda företag och organisationer (SFO), SHIO-Familjeföretagen, Sveriges kooperativa och allmännyttiga bostadsföretags förhandlingsorganisation (KAB), Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Sveriges arbetares centralorganisation (SAC), Sveriges advokatsamfund, Sveriges personaladministrativa förening (SPF), Handikappförbundens centralkommitté (HCK), Fredrika-Bremer-Förbundet, Riksförbundet för invandrarbyråpersonal, Svenska samernas riksförbund (SSR), Esternas representation i Sverige, Italienska Riksförbundet, Jugoslaviska Riksförbundet och Turkiska Riksförbundet i Sverige.

Yttranden har överlämnats av UHÄ från de juridiska fakultetsnämnderna i Stockholm, Uppsala och Lund, av SAF från Sveriges Verkstadsförening och av LO från Svenska Metallindustriarbetareförbundet.

Yttranden över betänkandet har dessutom avgetts av Same Ätnam, Armeniska kulturföreningen i Stockholm, Turkiska Arbetarunionen, Grekiska akademikers förening, Föreningen för Internationella Musiker och Artister i Sverige, Riksförbundet för sexuellt likaberättigande (RFSL), Folkpartiets ungdomsförbund (FPU), Adoptionscentrum och Familjeföreningen för Internationell Adoption.

KFO och SFO har avgett ett gemensamt yttrande.

En särskild invandrargrupp i diskrimineringsfrågor (SID) tillsatt av bl. a. Immigranternas riksförbund har efter eget utredningsarbete avgett ett förslag till lag mot diskriminering i arbetslivet. Förslaget innehåller synpunkter på DU:s betänkande.

En klar majoritet av remissinstanserna anser att det finns anledning att lagstifta mot etnisk diskriminering i arbetslivet. De flesta av dem som tillstyrker eller i varje fall inte motsätter sig lagstiftning betonar samtidigt att andra åtgärder i syfte att motverka diskriminering t.ex. information, utbildning och arbetsmarknadspolitiska insatser är viktigare eller väl så viktiga som lagstiftning. Från dem som är tveksamma eller negativa till lagstiftning framförs bl.a. att en lag på arbetslivets område blir svår att tillämpa, att den kommer att skapa rättsosäkerhet och att det finns risk att lagen motverkar sitt syfte.

Några remissinstanser stöder DU:s uppfattning att redan Sveriges anslutning till FN:s rasdiskrimineringskonvention utgör ett tillräckligt argument för att tillgripa lagstiftningsåtgärder. *ILO-kommittén* som mer ingående analyserar just denna fråga, anser dock att lagstiftning inte krävs enligt åtagandena i någon av de konventioner som Sverige ratificerat. Samma uppfattning har AD och SAF. SAF framhåller bl.a. att i gällande konventioner görs en klar skillnad mellan dels skyldigheten att ändra och upphäva diskriminerande lagar och bestämmelser, dels skyldigheten att på lämpligt sätt motverka diskriminering. Enligt SAF är lagen om svenskundervisning för invandrare den helt dominerande orsaken till diskriminering i arbetslivet. Lagen, som ålägger arbetsgivare en skyldighet att betala lön till arbetstagare under ledighet för svenskundervisning, medför att arbetsgivarna undviker att anställa invandrare. SAF anser att om den lagen ändras bortfaller automatiskt den enda form av etnisk diskriminering som har väsentlig omfattning på den svenska arbetsmarknaden. En ändrad finanseringsform för svenskundervisningen är i varje fall ett självständigt skäl att avvakta med andra åtgärder tills man kan visa att det fortfarande finns arbetsgivare som i första hand anställer svenskar i valet mellan lika meriterade sökande med olika etnisk tillhörighet. Enligt SAF har DU helt förbigått dessa frågor i sitt resonemang om behovet av lagstiftning.

Om flertalet remissinstanser på olika grunder anser att det finns ett behov av lagstiftning, är många dock mer eller mindre kritiska till utredningens lagförslag. Särskilt gäller detta i fråga om utredningens bestämning av begreppet etnisk tillhörighet och förslaget om generellt diskrimineringsförbud.

Följande kan nämnas om inställningen bland olika grupper av remissinstanser.

De flesta *myndigheter* som tillfrågats är positiva till lagstiftning. *SIV* anser att skälen för lagstiftning överväger. Verket anför bl.a. följande.

Den föreslagna lagen skulle markera statsmakternas bestämda avståndstagande från etnisk diskriminering. Den enskilde måste kunna känna statsmakternas uttryckliga stöd och veta att det finns rättsliga möjligheter att reagera om han blir utsatt för diskriminering. En lagstiftning bör också bidra till en långsiktig normgivning på området. Vissa former av indirekt diskriminering (såsom underlåtenhet att beakta utländsk utbildning eller yrkeserfarenhet samt tvåspråkighet) betraktas av många sannolikt inte som otillbörligt diskriminerande.

Det går att peka på omständigheter som gör det ovisst om den föreslagna lagen är ett helt ändamålsenligt sätt att mer generellt främja utsatta invandrarers ställning på arbetsmarknaden. Vissa arbetsgivare kan komma att välja anställningsmetoder som gör det möjligt att utan synlig diskriminering undvika att anställa invandrare. I vissa fall kan lagen medföra att arbetsgivarna tvingas till en mer formaliserad prövning vid anställning m. m. Detta kan ytterligare försvåra för sådana invandrare som har svaga meriter. Utredaren framhåller också att ett renodlat diskrimineringsförbud skulle omöjliggöra för arbetsgivare att som nu kunna välja en sämre meriterad invandrare framför en bättre meriterad svensk. Han betonar därför att möjlighet till positiv särbehandling måste föras in i lagen. Det finns emellertid skäl att ifrågasätta, om avtal om positiv särbehandling enligt paragraf 8 i den föreslagna lagen verkligen kommer att slutas i större omfattning när en tvingande lagstiftning införs i övrigt. Man bör vara vaksam på att lagstiftning kan motverka sitt eget syfte eller få helt oavsedda konsekvenser.

Några av myndigheterna anser att det är tveksamt om lagstiftning är den rätta metoden att komma till rätta med diskriminering, bl. a. *JK, kammarrätten i Jönköping* och *Årkebiskopen*. *AMS* anser att en lag mot etnisk diskriminering i dagsläget inte skulle förbättra invandrarernas arbetsmarknadssituation. *AMS* understryker det önskvärda i att parterna på arbetsmarknaden i första hand löser problem rörande diskriminering genom avtal och föreslår att man avvaktar med ett ställningstagande till lagförslaget till dess att parterna prövat möjligheten att finna gemensamma lösningar. Först om sådana inte kommer till stånd inom rimlig tid bör lagstiftning övervägas. *ÖB* ställer sig tveksam till lagförslaget och anser att det i varje fall inte finns behov av en lag inom försvarsmaktens område.

Flertalet av tillfrågade *kommuner* och *landsting* stöder också tanken på lagstiftning. Några kommuner, däribland Stockholm och Göteborg, är tveksamma och anser att en avtalslösning skulle vara bättre. Även *Kommunförbundet* är tveksamt men motsätter sig inte att en lag införs.

När det gäller *arbetsmarknadsorganisationerna* är bilden mera otydlig. Även om många kan tänka sig lagstiftning i någon form, synes flera föredra andra lösningar. *TCO* är tveksam till om lagstiftning är det bästa sättet att komma till rätta med etnisk diskriminering i arbetslivet. *TCO* anser att det, innan lagstiftning aktualiseras, bör prövas att bl. a. avtalsvägen stärka de etniska minoriteternas ställning. Även *LO* och *Svenska Metallindustriarbetareförbundet* anser att en avtalslösning av dessa frågor är att föredra. Eftersom ett avtal inte kommit till stånd tillstyrker de dock lagstiftning. *LO* uttalar att det finns diskrimineringsituationer där det i dagsläget är svårt att uppnå lösningar på annat sätt än genom lagstiftning. Det gäller främst i anställningssituationer, men också vid det stora antal småföretag som står utanför det traditionella avtalsområdet. *SACO/SR* tillstyrker lagförslaget men uttalar också att en tillämpning av lagen kommer att bli komplicerad. *SACO/SR* föreslår därför att en utredning tillsätts med uppdrag att överväga en sammanföring av arbetsrättslig lagstiftning rörande t. ex. tjänsteställning, omplacering och uppsägning till en enhetlig lag. *SAF*, *Verkstadsföreningen* och *SHIO* tar klart avstånd från tanken på lagstiftning. *SAF* är mycket kritisk mot diskrimineringsutredningens förslag och också

mot dess sätt att genomföra utredningsuppdraget och motivera sitt ställningstagande.

SAF anför bl. a. följande.

Utredningen har bl. a. så långt möjligt sökt undvika meningsfullt samråd med arbetsmarknadens parter och i synnerhet att med dessa diskutera alternativ till lagstiftning.

SAF har icke beretts tillfälle träffa utredningen mer än vid två tillfällen, det första på ett mycket tidigt stadium, det andra då arbetet (vilket utredaren själv påpekade) i praktiken redan var avslutat.

— — —

Utredningens vägran att träffa parterna är särskilt anmärkningsvärd mot bakgrunden av utredningens direktiv.

— — —

Enligt direktiven skulle utredningsarbetet inriktas på frivillig partsamverkan: "Det bör liksom hittills i första hand anförtrös åt arbetsmarknadens parter att frivilligt och i samverkan se till att diskriminering förhindras på arbetsmarknaden".

Därefter angav direktiven två förutsättningar för att utredningen skulle få fråga frivilliglinjen. För det första skulle "starka skäl" föreligga. För det andra: "Bedömningen av behovet av lagstiftning mot diskriminering på arbetsmarknaden bör ske efter samråd med arbetsmarknadens parter".

SAF konstaterar att utredningens sätt att fullgöra sitt uppdrag rimmar illa med vad som uttalats i direktiven. Det allvarliga är emellertid att utredningens nonchalans mot direktiven, dess alltför tidiga fixering vid lagstiftning samt dess vägran att lyssna på arbetsmarknadens parter har medfört att betänkandet utgör ett mycket ensidigt underlag för remissinstansernas bedömning och statsmakternas beslut.

— — —

SAF är för sin del övertygad om att lokal frivillig partsamverkan med stöd av de centrala parterna är det utan jämförelse effektivaste sättet att förebygga och hindra etnisk diskriminering. SAF har aldrig avvisat initiativ i denna riktning och är fortsatt beredd att diskutera sådana åtgärder.

3 Lagstiftningstyp och tillämpningsområde

De flesta remissinstanserna stöder förslaget om en civilrättslig lag mot etnisk diskriminering, som reglerar förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Några få ifrågasätter dock om inte en straffrättslig reglering vore att föredra.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet anser att det finns skäl att överväga en straffrättslig reglering även av förhållandena i arbetslivet. Nämnden anför bl. a. följande.

Det är långt ifrån säkert att en straffrättslig reglering skulle verka mera olyckligt på relationerna på arbetsplatsen om man därvid avser förhållandena mellan de lokala fackliga organisationerna och arbetsgivarna. De anställdas inflytande över personalpolitiken som kommer till uttryck i medbestämmandelagen och i medbestämmandeavtal innebär att frågor om diskriminering i många fall kommer att hanteras på det lägsta fackliga planet, alltså just mellan de lokala organisationerna och arbetsgivaren. Detta gäller även om jämställdhetsombudet har ett primärt ansvar för att lagen efterlevs. En hantering av frågorna i icke-facklig ordning skulle

kunna innebära en mindre belastning på relationerna på arbetsplatsen. Fakultetsnämnden menar också att den fackliga organisationen på det lokala planet kan bli försatt i en särskilt svår situation när det gäller frågor om etnisk diskriminering, en situation som kanske ofta kan vara besvärligare än när det gäller frågor om jämställdhet mellan män och kvinnor. Intressekonflikter synes vara ofrånkomliga.

Fakultetsnämnden lägger fram ett eget förslag till rättslig reglering som går ut på att straffbestämmelsen i 16 kap. 9 § brottsbalken görs tillämplig även på arbetsmarknaden och att skadeståndslagen tillförs en bestämmelse om rätt till skadestånd av samma slag som allmänt skadestånd inom arbetsrätten för den som utsatts för olaga diskriminering.

Även *KFO/SFO* förespråkar en straffrättslig reglering. *KFO/SFO* anför bl. a. följande.

Vi delar utredningens uppfattning att Sverige bör förbjuda etnisk diskriminering på arbetsmarknaden i enlighet med FN:s rasdiskrimineringskonvention. Enligt vår mening är det lämpligast att regeln i brottsbalken om olaga diskriminering utvidgas till att omfatta även förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare/arbets sökande. Att så inte blev fallet redan vid regelns tillkomst motiverades vid det tillfället bland annat med att arbetsmarknadens parter i första hand avtalsvägen skulle söka lösa nu aktuella problem. När utredningen slår fast att problem med etnisk diskriminering förekommer inom arbetslivet kan det samtidigt konstateras att arbetsmarknadens parter inom våra respektive områden sedan brottsbalksregelns tillblivelse inte upptagit förhandlingar om att träffa avtal i denna fråga. Avtalsvägen torde således inte vara framkomlig för att komma till rätta med det enligt utredningen förekommande diskrimineringsproblemet. Det är i det läget naturligt att ta fasta på lagstiftarens intentioner från brottsbalksregelns tillkomst 1970 och sålunda förorda en komplettering av denna regel.

Stockholms tingsrätt anser att det skulle vara önskvärt att ha tillgång till diskrimineringsutredningens förslag till vitalisering av gällande straffbestämmelser när man tar ställning till vilken typ av lagstiftning som är lämpligast. Enligt tingsrätten bör dessa lagstiftningsfrågor samordnas.

Några remissinstanser anser att ett förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet bör omfatta även andra än arbetsgivare. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anser att det är en allvarlig brist att den föreslagna lagen endast är inriktad på diskriminerande handlingar av arbetsgivaren, däremot inte på diskriminerande handlingar av arbetskamrater, skyddsombud och andra med befogenheter på arbetsplatsen. *Fakultetsnämnden i Stockholm* anser också att en lag bör gälla även andra aktörer på arbetsmarknaden. *SID* presenterar ett eget lagförslag baserat bl. a. på studier av motsvarande lagstiftning i USA och dess tillämpning. Förslaget omfattar förutom arbetsgivare även fackliga organisationer och arbetsförmedlare. Det bygger delvis på *DU*:s förslag men innehåller bl. a. ett mer vidsträckt skydd mot diskriminering. *SID*:s förslag stöds av flera invandrarorganisationer som alltså uttalar sig för att man bör införa en lag som omfattar även fackliga organisationer och arbetsförmedlare. Samma åsikt framförs av *SAC*. *Svea hovrätt* anser att en lag mot etnisk diskrimine-

ring i arbetslivet bör omfatta även fackföreningar. Enligt hovrätten är det för den enskilde av minst lika stort intresse att få fackföreningens stöd i olika konflikter i arbetslivet som att bli jämlikt behandlad av arbetsgivaren.

Endast några få remissinstanser har invändningar mot det föreslagna syftet med lagen, nämligen att främja likabehandling i arbetslivet av alla, alltså även majoritetsbefolkningen. *Arbetslivscentrum* kan förstå de etisk-moraliska grunderna för detta ställningstagande. Målsättningen är dock enligt arbetslivscentrum rimlig endast om föreslagna aktiva åtgärder får sådant konkret innehåll att det är fråga om positiv särbehandling. Det finns annars risk att lagen kan utnyttjas av svenskar på ett för minoriteterna ogynnsamt sätt. *Juridiska fakultetsnämnden i Lund* anser inte att svenskarna i Sverige behöver något skydd mot etnisk diskriminering.

SAF anser att arbetslivet i Sverige redan är omgärdat av en alltför rikhaltig flora av lagar, något som leder till formalisering, effektivitetsförkluster och risker för rättssäkerheten. *DU:s* förslag skulle mycket väsentligt öka företagens lagstiftningsbörda och tvinga dem att formalisera såväl arbetsledning som personal- och rekryteringspolitik. Enligt *SAF* aktualiserar lagförslaget frågan hur långt arbetsrättslig lagstiftning kan drivas utan att företagsverksamheten utsätts för allvarliga skadeverkningar. *SAF* anför vidare bl. a.

Det bör framhållas att liknande speciallagstiftning med samma rätt skulle kunna krävas mot diskriminering på andra grunder. Av Sverige ratificerade konventioner omfattar i samma utsträckning bl. a. socialt ursprung, fackligt medlemskap, religiös tro och politisk uppfattning. Andra möjliga grunder är t. ex. socialt, psykiskt eller fysiskt handikapp samt ålder.

Ett nätverk av sådana korsvis svårörenliga lagar som arbetar utifrån skilda utgångspunkter och kriterier skulle tvinga företagen att utnyttja allt större del av knappa resurser till intern juridik och byråkrati istället för till produktivt arbete.

Enligt *HCK* bör det starkt övervägas att införa också en lag mot diskriminering av handikappade i arbetslivet.

I några remissyttranden diskuteras frågan om det inte vore lämpligare med en allmän diskrimineringslag för arbetslivet i stället för flera olika lagar som skyddar olika grupper. Enligt *RFSL* borde en sådan lag göras tillämplig även på diskriminering av homosexuella i arbetslivet.

Metallindustriarbetareförbundet anser det helt klart att vissa grupper på arbetsmarknaden har en mycket svår ställning. Dit hör kvinnor, invandrade, handikappade, ungdomar m. fl. grupper. Enligt förbundets uppfattning är det viktigt att de fackliga organisationerna har stöd i lag eller avtal för att kunna tillvarata dessa gruppers intressen. Förbundet ifrågasätter därför om det inte vore på sin plats med någon form av allmän diskrimineringslag. Det mest önskvärda vore dock enligt Metallindustriarbetareförbundet att uppnå ett avtal med arbetsgivarna i dessa frågor.

Juridiska fakultetsnämnden i Stockholm tar också upp denna tanke. Nämnden framhåller att, om lagstiftaren bestämmer sig för att genomföra en lagstiftning i linje med utredningens förslag, det kan finnas skäl att överväga en allmän lagstiftning mot diskriminering i arbetslivet. En sådan

lag kunde enligt nämnden omfatta dels de fall som redan i dag är reglerade i t. ex. anställningsskyddslagen, dels andra fall av orättvis behandling av arbetstagare, särskilt vid anställning och befordran. Nämnden menar att ett allmänt förbud mot diskriminering inte skulle innebära något radikalt nytt i förhållande till de utomrättsliga normer som redan tillämpas på arbetsmarknaden.

Även Årkebiskopen, kammarrätten i Jönköping och Sveriges advokatsamfund berör tanken på en allmän diskrimineringslag. *Årkebiskopen* framhåller att ojämlik behandling i arbetslivet kan förekomma också på andra grunder än könstillhörighet och etnisk tillhörighet. Årkebiskopen ifrågasätter om diskrimineringsutredningen tillräckligt beaktat frågan om en sådan ändring av hittills gällande lagstiftning att all diskriminering på alla områden och på alla grunder förbjöds. *Kammarrätten i Jönköping* anser att, om en lagstiftning skall införas, det kan ifrågasättas om den inte borde ha generell karaktär och avse att all behandling på arbetsmarknaden skall ske efter sakliga grunder. Kammarrätten förklarar sig dock inse att en sådan ordning är komplicerad att genomföra och ägnad att öka krånglet.

Sveriges personaladministrativa förening förordar en komplettering av främjandelagen i stället för en ny diskrimineringslag. Därmed skulle enligt SPF bl. a. diskrimineringsfrågan få en mindre individuell prägel och sysselsättningsfrågan i stort för etniska grupper fokuseras.

De allra flesta remissinstanserna godtar att lagens tillämpningsområde begränsas till arbetslivet. Några tar dock upp frågan om inte tillämpningsområdet borde vara mera vidsträckt.

JämO anser att utredningen borde ha närmare utvecklat skälen till varför en lag bör begränsas till just arbetslivet och arbetsgivare. Mot bakgrund av utredningens direktiv skulle det enligt JämO ha varit värdefullt att få bättre belyst om det även på andra områden i samhällslivet finns behov av att genom lagstiftning motverka diskriminering och fördomar.

JO är inte övertygad om att arbetsrättslig lagstiftning på området är den lämpligaste lösningen. *JO* anför bl. a. följande.

Ett skäl att ifrågasätta den valda lösningen är att det skydd mot diskriminering som förslaget skulle ge täcker ett alltför begränsat område inom samhällslivet. Lagförslaget tar enligt rubriken sikte på diskriminering i arbetslivet men lagförslaget främjar lika rätt endast i fråga om arbete som utförs eller avses bli utfört i en anställning. Lagförslaget ger däremot inget skydd åt den som utför arbete i en egen rörelse. Säkerligen är det praktiska behovet av skydd idag störst för arbetssökande och arbetstagare men att begränsa skyddet mot diskriminering till att avse dessa grupper kan möjligen på sikt få konsekvenser som inte är önskvärda. Som arbetstagare skulle en invandrare åtnjuta skydd mot diskriminering. Som rörelseidkare skulle invandraren däremot inte åtnjuta något skydd mot kanske helt uppenbar diskriminering från allmänheten, arbetssökande, med- och motparter på arbetsmarknaden m. fl. Samtidigt skulle han själv vara skyldig att avhålla sig från diskriminering mot såväl arbetssökande och arbetstagare som den allmänhet han eventuellt tillhandagår i sin rörelse. Olägenheterna med en sådan ordning ökar givetvis om motsättningarna mellan olika grupper i det svenska samhället ökar, dvs. när behovet av effektiva lagregler på området är mera kännbart.

DU:s lagförslag bygger i stor utsträckning på jämställdhetslagen. Flera remissinstanser tar upp frågan om det lämpliga i att ha jämställdhetslagen som förebild för en lag mot etnisk diskriminering.

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet anför i denna fråga bl. a. följande.

Fakultetsnämnden vill överhuvudtaget ifrågasätta det lämpliga i att utforma en lag mot etnisk diskriminering med jämställdhetslagen som förebild. Erfarenheterna av jämställdhetslagen är inte odelat positiva och lagen har blivit utsatt för kritik från flera håll. Praxis i jämställdhetsmål visar att tvisterna oftast kommer att gälla vilken av två arbetssökande som har bästa sakliga förutsättningar för arbetet. Eftersom den föreslagna lagen bygger på samma konstruktion kommer säkerligen tvister om etnisk diskriminering att få samma karaktär. Domstolen tvingas ta ställning till dels vad som är sakliga förutsättningar för ett visst arbete och dels vem av de båda sökandena som bäst uppfyller de uppställda kraven. Det är ingen överdrift att påstå att det i könsdiskrimineringsfallen varit lättare att utreda frågan om eventuell diskriminerande avsikt än att ta ställning till frågan om bästa sakliga förutsättningar. Processerna enligt jämställdhetslagen har dessutom den nackdelen att den som erhåller en tjänst ofrivilligt dras in i en process där hans personliga egenskaper är avgörande för utgången men där han inte kan agera som part. Även en diskriminerad utlänning kommer att utsättas för en obehaglig process. Det kan tilläggas att man vid medbestämmandereformen avstod från att överhuvudtaget dra in arbetssökande och man hänvisade då till att den fria anställningsrätten på den privata arbetsmarknaden inte kunde förenas med en sådan lagstiftning utan svåra bevisproblem. Det är därför enligt fakultetsnämnden oklokt att låta jämställdhetslagen bli mönsterbildande för nya arbetsrättsliga reformer.

AD redogör för erfarenheterna av hur jämställdhetslagen verkat sett ur domstolens synvinkel. *AD* anför bl. a.

Jämställdhetslagen trädde i kraft den 1 juli 1980. Sedan dess har sammanlagt 33 mål angående jämställdhet anhängiggjorts vid arbetsdomstolen. Inte mindre än 29 mål har kommit från den offentliga sektorn (17 från den statliga sektorn och 12 från kommun/landstingsektorn). Endast fyra mål har rört den privata sektorn. Intet av målen från den privata sektorn har föranlett dom. Sammanlagt 10 domar har hittills avkunnats. 13 mål har avskrivits efter återkallelse av talan.

Som framgår av dessa siffror är domstolens erfarenhet av jämställdhetslagen ännu förhållandevis begränsad. Iögonenfallande är emellertid den låga andelen mål från den privata sektorn. Under förarbetena till jämställdhetslagen synes man ha föreställt sig att man bl. a. mot bakgrund av regeringsformens regler (11 kap. 9 §) om saklig grund för tjänstetillsättning i allmänhet inte hade att räkna med att det skulle fattas könsdiskriminerande beslut av stat eller kommun som arbetsgivare (prop. 1978/79: 175 s. 178). Denna bedömning – som i och för sig synes ganska rimlig – kan i förstone förefalla svår att förena med utvecklingen av målen vid arbetsdomstolen. Förklaringen kan emellertid tänkas vara den att könsdiskriminering ingalunda är mindre vanlig på den privata sektorn än på den offentliga men att jämställdhetslagen inte har genomslagskraft på den privata sektorn. Om så är förhållandet kan det vara mindre välbetänt att använda

jämställdhetslagen som förebild för att komma åt en typ av diskriminering, nämligen utlänningsdiskriminering, som kan antas vara ett större problem på den privata sektorn än på den offentliga.

AD uttalar att domstolens erfarenheter av jämställdhetslagen inte är odelat positiva och ifrågasätter om det inte kunde vara lämpligt att, inom en inte allt för avlägsen framtid, utvärdera erfarenheterna av jämställdhetslagen.

Även *JämO* behandlar frågan om jämställdhetslagen är en lämplig förebild. *JämO* anför bl. a. följande.

DU har inte närmare redovisat skälen för att utredningen i sitt arbete har låtit sig ledas av jämställdhetslagen. Det kan enligt *JämO*:s mening inte anses helt givet att jämställdhetslagen är rätt förebild, när det gäller att skapa bättre förutsättningar för att hindra etnisk diskriminering. Jämställdhetslagens syfte är att i lika hög grad dels främja jämställdheten mellan kvinnor och män i arbetslivet med sikte på framtiden dels beivra könsdiskriminering, som redan har begåtts i individuella fall. DU:s förslag lägger däremot tyngdpunkten på ett beivrande av diskriminering i det enskilda fallet. En ännu mer påtaglig skillnad är att jämställdhetslagen syftar till att förbättra ställningen på arbetsmarknaden för en majoritet av befolkningen, kvinnorna, medan huvudsyftet med DU:s förslag är att förbättra förhållandena på arbetsmarknaden för olika minoritetsgrupper bland befolkningen i Sverige.

JämO anser å andra sidan att det finns starka skäl som talar för att en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet så nära som möjligt bör ansluta till jämställdhetslagens konstruktion såvitt gäller diskrimineringsreglernas uppbyggnad m.m. *JämO* efterlyser en närmare analys av skillnaderna mellan lagförslaget och jämställdhetslagen.

Flera andra remissinstanser är inne på liknande tankegångar. *Arbetslivscentrum* anser att det är en generell brist att DU inte gjort någon gränsdragning mot jämställdhetslagen och dess tillämpningsområde. *LO* framhåller att utredningen inte visat på några kollisionsrisker med jämställdhetslagen. Frågan är enligt *LO* av sådan art att man noga bör ytterligare överväga om lagarna i några avscenden står i konflikt med varandra. Det är viktigt att lagen utformas så att inte en svag grupp på arbetsmarknaden ställs mot en annan svag grupp.

SAF anser att redan jämställdhetslagen i praktisk tillämpning har visat sig medföra avsevärda svårigheter då domstol skall pröva om t. ex. en viss person blivit förbigången vid en anställning. Erfarenheterna av den domstolsprövning som hittills förevarit talar med styrka för att inte utvidga möjligheten för sådan prövning även till nya områden. *SAF* anför vidare.

Jämfört med nu föreslagen lag ter sig jämställdhetslagen som oproblematisk eftersom bedömningarna begränsas till arbetssökande och anställda tillhörande två klart avgränsade kategorier, män och kvinnor. Förslaget kräver däremot jämförelser emellan arbetssökande och anställda tillhörande ett ofta mycket stort antal etniska grupper. Den som tillhör en sådan grupp kan hävda att han blivit etniskt diskriminerad i förhållande till individer från varje övrig grupp.

Utredningen har inte berört detta eller hur man ska lösa fall av konkurrens med jämställdhetslagen.

Prop. 1985/86:98

Flera remissinstanser uttalar att man bör undvika konkurrensproblem genom att anpassa en ny lag så nära som möjligt till jämställdhetslagen. Till dessa hör *JK*, *TCO* och *SACO/SR*. *JK* framhåller att om det införs en ny lag mot etnisk diskriminering, lagen så nära som möjligt bör ansluta till jämställdhetslagen. Enligt *JK* bör man även få till stånd enhetliga nordiska regler på området. *JK* anser därför att en gemensam nordisk lagstiftning helst bör avvaktas.

Juridiska fakultetsnämnden i Stockholm, som alltså i och för sig förordar en straffrättslig lösning, anser att det ligger nära till hands att helt samordna den föreslagna lagen med jämställdhetslagen. Nämnden anför bl. a.

Den föreslagna lagen är till mycket stor del direkt kopierad på jämställdhetslagen och frånsett redaktionella ändringar är texten till övervägande delen identisk. Det skulle vara redigare med en lag som täcker diskriminering såväl av jämställdhetsskäl som av etniska skäl. Den föreslagna ordningen med två lagar kan skapa svårigheter i onödan av den karaktär som alltid kan uppstå när det finns två snarlika lagar som likväl inrymmer vissa skillnader.

Även *SAV* och *Stockholms läns landsting* förespråkar att de föreslagna reglerna helt inarbetas i jämställdhetslagen.

SAMN anser att ett klagörande av de båda lagarnas inbördes förhållande är av största vikt. *SAMN* menar dock att en lag mot etnisk diskriminering måste hållas isär från jämställdhetslagen.

5 Diskrimineringsgrunderna

Den otillåtna diskrimineringsgrunden enligt utredningsförslaget är etnisk tillhörighet. Utredningens definition av detta begrepp kritiserar av ett stort antal remissinstanser. Allmänt anses att begreppet är oklart och vagt, att det bör preciseras i lagtexten och att det bör ansluta till de begrepp som används i regeringsformen och brottsbalken.

AD ifrågasätter om det över huvud taget är möjligt att bygga upp en lagstiftning på grundval av sådana presumtionsregler som utredningsförslaget innefattar och samtidigt utgå från *DU*:s bestämning av den grupp som skall skyddas. *AD* anför bl. a. följande.

I kommentaren till brottsbalken uttalas (fjärde upplagan s. 228) att med folkgrupp av visst etniskt ursprung avses folkgrupp vari medlemmarna har ett relativt enhetligt kulturmönster. Enligt kommentaren torde t. ex. samer kunna räknas hit liksom i betydande grad folkgrupper vars medlemmar är av samma nationalitetstillhörighet. Detta uttalande är inte klagörande. Eftersom begreppet etniskt ursprung endast är ett av flera objektiva rekvisit i straffbestämmelserna får denna oklarhet emellertid sett från rättssäkerhetssynpunkt inte så stor betydelse. Härtill kommer för övrigt det allmänna kravet på gärningsmannens uppsåt vilket skall styrkas av åklagaren.

Situationen blir en helt annan vid tillämpningen av presumptionsreglerna i utredningsförslaget. Rekviritet etnisk tillhörighet har nämligen där den avgörande betydelsen och det ställs inte något krav på att käranden skall bevisa att arbetsgivaren har insett att den diskriminerade tillhörde en särskild etnisk grupp. Snarare ankommer det på arbetsgivaren vid tillämpningen av presumptionsregeln att visa – eller åtminstone göra sannolikt – att han inte förstod vad det var fråga om (jfr. betänkandet s. 140).

Jämställdhetslagens presumptionsregel i sin nuvarande utformning kan medföra risk för att en arbetsgivare som inte alls haft något könsdiskriminerande syfte utan endast kanske begått någon form av misstag vid meritvärderingen kommer att åläggas skadestånd för könsdiskriminering. Den risk blir avsevärt mycket större om man skall använda presumptionsregeln på det av utredningen nu föreslagna sättet. Detta sammanhänger med att den så att säga utlösande faktorn i presumptionsregeln – nämligen den etniska tillhörigheten – är ett så mycket oklarare begrepp än könstillhörighet. Vem som är man och vem som är kvinna behöver inte föranleda någon tvekan eller diskussion. Att avgöra om en person tillhör den ena eller andra etniska gruppen är en helt annan sak. Detta kan åskådliggöras med följande exempel.

Hur skall en arbetsgivare veta att en arbetssökande som talar svenska som en infödd i själva verket tillhör den etniska gruppen samer? Hur skall man kunna konstatera att en viss person som talar svenska och har svenskt namn tillhör en jugoslavisk etnisk grupp; hans moder är jugoslaviska och han har uppfostrats i en kulturell miljö som gör att han bör hänföras till den etniska gruppen jugoslaver. Hur skall det för övrigt vara möjligt att avgöra om en viss person har den ena eller andra grupptillhörigheten beroende på hans kulturella tillhörighet? Hur bär man sig åt för att bedöma om en person av judisk härkomst tillhör majoritetsgruppen svenskar i allmänhet eller om han möjligen tillhör en etnisk minoritetgrupp nämligen judar?

Utredningen har möjligen i viss mån varit medveten om svagheterna med att använda begreppet "etnisk tillhörighet" (se betänkandet s. 92 och 140). Utredningen uttalar bl. a. att det inte går att generellt ange vad som bör kunna inses av en arbetsgivare och att det får bli domstolens sak att i det enskilda fallet avgöra vad som är skäligt att begära av arbetsgivaren. Detta uttalande innefattar i själva verket ett avgörande argument mot den föreslagna presumptionsregeln. Ett minimikrav på lagstiftningen måste nämligen vara att de som har att tillämpa lagen, dvs. arbetsgivarna, skall ha möjlighet att på förhand med ganska stor säkerhet avgöra i vilka situationer presumptionsregeln är tillämplig.

Enligt arbetsdomstolens uppfattning är det inte möjligt att bygga upp presumptionsregler av det föreslagna slaget som utgår från så vaga och oprecisa begrepp som etniskt ursprung eller etnisk tillhörighet. Man måste finna någon annan lösning.

SV är också kritiskt mot den föreslagna diskrimineringsgrunden.

Utredaren föreslår att den otillåtna diskrimineringsgrunden skall vara "etnisk tillhörighet". Men betänkandet ger motstridande besked om begreppets innebörd. På sid. 73 ges definitionen att "etnisk tillhörighet är tillhörighet till en *etnisk kategori eller grupp*". Men på sid. 135 sägs att "etnisk tillhörighet är tillhörighet till en *etnisk grupp*". Det framgår att med etnisk kategori och etnisk grupp inte avses samma sak.

Enligt verkets uppfattning är ingendera av förslagets definitioner på "etnisk tillhörighet" tillfredsställande. Begreppet etnisk kategori är alltför

omfattande och oklart för att ge ledning för rättstillämpningen. Begreppet etnisk grupp är å andra sidan för begränsat. Enligt utredarens definition är en etnisk grupp "en grupp med ofrivilligt medlemskap som har en gemensam kultur och om vilken det finns föreställningar om ett gemensamt ursprung". Det omfattar inte t. ex. personer med en viss hudfärg. Hudfärgen har i sig inget med t. ex. gemensam kultur att göra. Sålunda skulle bl. a. svenska adoptivbarn med mörk hudfärg sakna skydd mot diskriminering. Verket anser att hudfärgen bör vara en otillåten diskrimineringsgrund. Detta är också vad FN-konventionen kräver.

Det ges ingen övertygande argumentering varför inte samma diskrimineringsgrunder, som anges i brottsbalkens bestämmelse om olaga diskriminering, kan användas i förevarande sammanhang. Enligt verkets uppfattning finns det starka skäl för att samma krets av personer bör vara skyddade enligt brottsbalken och lagstiftningen mot diskriminering i arbetslivet. Samma diskriminerande beteenden bör vara otillåtna för såväl arbetsgivare som arbetsförmedlare. En enhetlig diskrimineringslagstiftning underlättar också information och utbildning samt normbildningen.

Lagen får inte vara oklar. Den skall kunna förstås av arbetsgivare, arbetssökande och arbetstagare på alla arbetsplatser. Som utredaren framhåller är dess effekt beroende av kunskapen om dess innehåll. Särskilt med hänsyn till dess pedagogiska funktion är det angeläget att det av lagtexten framgår vem det är förbjudet att diskriminera.

Liknande önskemål om behov av en tydligare definition av diskrimineringsgrunden framförs av bl. a. *socialstyrelsen*, *JämO* och de *juridiska fakultetsnämnderna vid universiteten i Stockholm och Lund* samt *Riksförbundet för invandrarbyråpersonal*.

Enligt utredningsförslaget räknas trosbekännelse inte till diskrimineringsgrunderna annat än om den ingår som en del av begreppet etnisk tillhörighet. Några remissinstanser tar upp denna fråga. *Svea hovrätt* anser att den som diskrimineras enbart på grund av sin trosbekännelse är i behov av samma skydd som den som diskrimineras på annan grund. *Stockholms tingsrätt* påpekar att bestämmelsen om olaga diskriminering i brottsbalken omfattar diskriminering även på grund av trosbekännelse. Tingsrätten ifrågasätter om inte religiösa minoriteter bör skyddas mot diskriminering av arbetsgivare. Enligt *Ärkebiskopen* har utredningen inte tillräckligt beaktat det nära förhållande som i många fall råder mellan trosbekännelse och etnisk tillhörighet. Även avsaknaden av sådan bekännelse som är vanlig i den etniska tillhörigheten kan vara avgörande. *Ärkebiskopen* anser att det behövs en utförligare utredning av denna fråga.

Det bör även framhållas att utredningens förslag till diskrimineringsgrund lämnas utan erinran av många remissinstanser. *Stockholms tingsrätt* anser att man visserligen kan fråga sig om uttrycket "etnisk tillhörighet" innebär en tillräcklig precisering. Tingsrätten tror dock att det kanske inte finns anledning att befara att avgränsningsproblemen får stor praktisk betydelse.

De flesta remissinstanserna är mer eller mindre kritiska till DU:s konstruktion av förbudsregler, både i fråga om det materiella innehållet och den formella uppbyggnaden.

JK anser att förbudsregeln i 3 § är alltför allmänt hållen och oprecis för att kunna accepteras ur rättssäkerhetssynpunkt. Konsekvenserna av en skadeståndssanktionerad bestämmelse måste vara förutsägbara. Den föreslagna bestämmelsen ger enligt JK:s mening alltför stort utrymme för godtycke.

ÖB framhåller att jämställdhetslagens strikt uppbyggda diskrimineringsregler inte utesluter att arbetsgivaren hamnar i konfliktsituationer mellan olika regler. ÖB anser att det därför är särskilt betänkligt när DU föreslår en diskrimineringsregel som ökar arbetsgivarens rättsosäkerhet.

Juridiska fakultetsnämnden i Lund konstaterar att 3 § i utredningsförslaget omfattar vissa typer av individuell diskriminering som inte täcks av 4 §, nämligen dels när arbetsgivaren bland flera likvärdiga sökande konsekvent låter bli att välja sökande som tillhör en minoritetsgrupp, dels när en ensam sökande inte får anställningen på grund av sin etniska tillhörighet. Nämnden påpekar att ett individuellt utformat skydd i dessa situationer övervägdes vid tillkomsten av jämställdhetslagen, men avvisades på grund av bevisvårigheter och vissa andra skäl. Nämnden anför vidare.

Om lagstiftaren vill ge ett individuellt utformat skydd mot etnisk diskriminering i dessa situationer, så måste man utforma lagtexten på ett sådant sätt att det tydligt framgår vilka situationer som avses, vilka regler som skall gälla, och vilka bevisregler som skall tillämpas. Bl. a. skulle man, som utredningen också är inne på, kunna precisera värdet av utländska meriter.

Sammanfattningsvis anser fakultetsnämnden att 3 § bör ha i vart fall lika hög precisionsnivå som den föreslagna 4 §.

4 § är också avsedd att omfatta vissa förfaranden, som inte riktar sig mot några särskilda individer utan mot kollektivet, såsom t. ex. när arbetsgivaren vid utannonsering av en tjänst uppställer krav på kunskaper i svenska trots att detta inte är nödvändigt med hänsyn till arbetets innehåll, och därmed hindrar personer som tillhör etniska minoritetsgrupper att söka tjänsten.

Fakultetsnämnden delar utredningens uppfattning om att en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet också bör omfatta åtgärder och förfaranden, som missgynnar etniska minoriteter utan att man kan peka ut någon enskild individ som har drabbats. Men i lagens disposition och utformning bör man skilja mellan det individinriktade civilrättsliga skyddet och det mer offentlighetsrättsligt präglade skyddet för hela kollektivet. Fakultetsnämnden föreslår att de delar av lagen som avser att skydda kollektivet skiljs ut och samlas i en särskild del av lagen och åsätts en särskild rubrik.

AD anser att regler om förbud mot etnisk diskriminering bör begränsas på samma sätt som i jämställdhetslagen till att skapa individuell rättvisa mellan olika arbetssökande. AD fortsätter.

Håller man inte fast vid den begränsningen skapar man stora svårigheter för sig när det gäller att komma till rätta med arbetsgivarens argument om att han ansåg att ingen sökande fyllde måttet. I själva verket tvingas man in

på att reglera vad som kan vara godtagbart att kräva i merithänseende vid tillsättning av befattningar inom den offentliga och privata sektorn. Som departementschefen framhöll måste utgångspunkten i stället vara den att det tillkommer en arbetsgivare att fritt bedöma om det i ett givet läge överhuvudtaget skall anställas någon arbetskraft.

Av betänkandet framgår (s. 94 och 137) att man vid tillämpningen av 3 § på fall av direkt diskriminering skall tillämpa den fördelning av bevisbördan som arbetsdomstolen brukat göra i mål rörande föreningsrättskränkning. Därmed undanröjs emellertid inte de svårigheter som nyss berördes. Det blir, som departementschefen framhöll, regelmässigt svårt att underkänna en arbetsgivares förklaringar till att ingen har anställts.

Utredningen har avsett att med bestämmelserna i 3 § också komma åt olika förfaranden som innebär indirekt diskriminering. För sådana situationer synes utredningen inte ha avsett att uppställa något krav på diskrimineringsuppsåt (se betänkandet s. 97, 111 och 137–138). Effekten av förslaget i den delen synes därmed bli den att en arbetsgivare inte kan uppställa sådana krav eller villkor för anställning, som inte är sakligt sett godtagbara och som objektivt sett medför att invandrades möjligheter att erhålla anställning försämrats jämfört med den övriga befolkningens. Detta innebär att arbetsgivarens utformning av personalpolitiken kan komma i konflikt med den föreslagna lagen trots att arbetsgivarens principer för rekrytering ännu inte har förverkligats i den meningen att någon invandrare fått sin ansökan om anställning avslagen. Ett visst rekryteringsförfarande kan alltså vara i och för sig lagstridigt låt vara att påföljden i detta fall inte kan bli skadestånd utan endast vite (se betänkandet s. 112–113).

Utredningens förslag kommer alltså i denna del att omfatta förfaranden som inom jämställdhetslagen träffas endast av den lagens regler om aktiva åtgärder för jämställdhet. Utredningen har också insett detta och i betänkandet framhållit (s. 103) att utredningens förslag inte innehåller några tvingande regler om aktiva åtgärder med avseende på underrepresenterade etniska grupper på en arbetsplats.

Enligt arbetsdomstolens mening är det självfallet angeläget att inom ramen för lagstiftningen söka påverka arbetsgivare både inom den offentliga och den privata sektorn att utforma sin personalpolitik så att ingen etnisk grupp missgynnas i förhållande till andra. Den metod som valts i jämställdhetslagen är emellertid på den punkten överlägsen utredningsförslaget. Arbetsdomstolen anser alltså att det är en brist att utredningen inte efter förebild av jämställdhetslagen skilt mellan diskrimineringsförbud avsedda för de individuella fallen och allmänna åtgärder för att förbättra personalpolitiken. Detta framgår också om man gör en närmare analys av vad 3 § egentligen innebär i fråga om allmänna förfaranden som är ägnade att missgynna invandrare. I den delen innebär nämligen 3 § inte någon för arbetsgivarna bindande norm eftersom en arbetsgivare som tillämpar ett utlänningsdiskriminerande förfarande inte drabbas av någon sanktion. Sanktionen uppkommer först om han fått ett vitesföreläggande eller om han avvisat en enskild arbetssökande.

SIV har, utöver sin allmänna kritik av begreppet etnisk tillhörighet, även vissa lagtekniska invändningar mot uppbyggnaden av de föreslagna förbudsreglerna.

Paragraf 3 i lagförslaget innehåller en generell regel mot etnisk diskriminering. I de följande paragraferna anges vissa situationer inom det generella förbudet, där särskilda presumptionsregler gäller. Genom att 4 § och 5 §

inleds med "etnisk diskriminering föreligger även" respektive "etnisk diskriminering föreligger vidare", ges emellertid intrycket att paragraferna 3–5 innehåller en uppräknig av diskrimineringssituationer. En lagteknisk lösning kunde vara att den allmänna bestämmelsen mot diskriminering placeras efter de övriga två paragraferna och inleds t.ex. med: "etnisk diskriminering föreligger även i övrigt när..." och i övrigt får samma innehåll som 3 §.

Med hänsyn till den fria nordiska arbetsmarknaden är det av största vikt att uttrycket "*utan godtagbara skäl*" förtydligas i propositionen. Arbetsgivarens iakttagande av mellanstatliga avtal som reglerar förfarande vid flyttning mellan de nordiska länderna måste anses vara ett godtagbart skäl.

Även LO anser att det bör vara ett godtagbart skäl om arbetsgivaren med hänvisning till gällande regler på den nordiska arbetsmarknaden ger företräde åt arbetssökande bosatt i Sverige. LO fortsätter.

I annat fall kan lagen leda till att arbetsgivaren blir tvingad att anställa arbetssökande från andra nordiska länder framför bosatta arbetssökande på den aktuella orten i Sverige. Ett sådant förfarande skulle samtidigt strida mot ambitionen i den nordiska arbetsmarknadsöverenskommelsen.

Det bör därför framgå av förarbeten till lagen att lagen endast avser de i Sverige redan bosatta, och att regler och avtal på arbetsmarknaden som syftar till att förhindra en oplanerad och okontrollerbar flyttning över de nordiska gränserna är godtagbara enligt denna lag.

En skrivning av detta slag kan inte betraktas stå i strid med den nordiska arbetsmarknadsöverenskommelsen. Konventionen föreskriver som en av de övergripande ambitionerna ett aktivt myndighetssamarbete i syfte att förhindra en oplanerad och okontrollerad flyttningsrörelse mellan länderna.

SAF tror däremot inte att det är möjligt att göra undantag för nordiska medborgare utan att komma i konflikt med den nordiska arbetsmarknadskonventionen. SAF anför bl. a.

Föreningen vill understryka att den föreslagna lagstiftningen inte heller torde kunna ändras så att undantag görs för medborgare bosatt i annat nordiskt land. Den av Sverige ratificerade nordiska konventionen (1982) artikel 2, första stycket, stadgar nämligen:

"Bestämmelser om arbetsmarknaden i varje enskilt land får inte försätta medborgare i de övriga fördragsslutande länderna i sämre läge än landets egna medborgare".

I ett tidigt utkast innehöll artikel 2 (efter "...länderna") orden "bosatt i landet". Det ströks just i syfte att förbjuda nationella bestämmelser som särbehandlar arbetssökande bosatt i annat nordiskt land.

Inte heller är det möjligt kringgå konventionens bestämmelse genom att t.ex. i förarbetena till lagen ange att denna omfattar i Sverige "bosatta". En sådan anvisning i lagens förarbeten till dess tolkning skulle i sig innebära att lagen vore stridande mot konventionen.

JämO är tveksam till om diskrimineringsförbudet i 3 § går att tillämpa, främst därför att den paragrafen är mycket vagt utformad och allmänt hållen. JämO anför vidare.

Till detta kommer att en arbetsgivare måste ha en rimlig möjlighet att på förhand själv avgöra, om han eller hon riskerar att bli indragen i en process. Bestämmelsen är vidare dubbelt sanktionerad. Både vite och skadestånd kan utgå (9 och 10 §§). Detta är enligt JämO en mindre lämplig ordning. Begreppet arbetssökande har dessutom en annan och vidare innebörd i 3 § än i lagförslaget i övrigt och jämfört med jämställdhetslagen. Enligt 3 och 9 §§ avses med arbetssökande inte bara sådana som sökt arbete utan även presumtiva arbetssökande. Behovet av skydd mot missgynnande i det enskilda fallet är tillgodosett i 4 och 5 §§. När det gäller sådana förfaranden i allmänhet som bestämmelsen avser att förhindra har motsvarande frågor i jämställdhetslagen lösts genom bestämmelserna om aktiva åtgärder. JämO förordar samma lösning i denna lag. 3 § skulle därmed kunna utgå ur förslaget.

Det kan i sammanhanget nämnas att erfarenheterna av jämställdhetslagen hittills är att den övervägande delen diskrimineringsanmälningar har kommit från den offentliga sektorn medan den privata, där flertalet personer som inte tillhör majoritetsbefolkningen torde finnas, är mest företräd i de ärenden hos JämO som rör aktiva åtgärder enligt 6 §.

Om 3 § behålls bör orden "godtagbara" bytas ut mot "sakliga".

Önskemålet om en nära överensstämmelse med bestämmelserna i jämställdhetslagen talar för DU:s förslag att i 4 och 5 §§ ställa upp samma presumptionsregel som i motsvarande bestämmelser i jämställdhetslagen. Diskrimineringsgrunderna är emellertid, som JämO redan har angett, inte lika självklara. Rent logiskt är det motiverat med en starkare presumptionsregel när det gäller missgynnande på grund av kön. DU tänker sig också, att det måste bli domstolens sak att i det enskilda fallet bestämma huruvida skillnaderna mellan olika personer i fråga om etnisk tillhörighet hade bort inses av arbetsgivaren. DU medger att någon generell regel om vad som är skäligt att begära inte kan ställas upp. Förslaget innebär därför i praktiken att arbetsgivarens fria anställningsrätt helt upphör. Detta torde inte ha varit DU:s avsikt. JämO ställer sig mot bakgrund av det anförda tveksam till om DU har valt den lämpligaste lösningen av de särskilda problem som bevisningen i diskrimineringsstvister alltid för med sig.

Svea hovrätt anser att förhållandet mellan 3 § och 4–5 §§ är oklart och att motivuttalandena till de föreslagna bestämmelserna inte stämmer med deras ordalydelse.

Det är t. ex. meningen att 3 § skall inrymma en underförstådd bevisregel. Utredningen säger om denna bl. a. (s. 94): "om arbetssökanden gör sannolikt att arbetsgivarens beslut grundar sig på diskriminerande motiv så övergår bevisbördan på arbetsgivaren. I det läget skall arbetsgivaren kunna ange godtagbara inte diskriminerande motiv för sitt handlande." Utredningen säger sig vidare inte anse det nödvändigt att föreslå en särskild lagregel "om att sannolika skäl utgör tillräcklig bevisning" (s. 94). Hovrätten vill påpeka att vad utredningen uttalat om presumption strider mot ordalydelsen i 3 §. Ordalydelsen innebär att det måste styrkas att förfarandet leder till missgynnande och att arbetsgivaren sedan har möjlighet att visa att han har haft godtagbara – även icke diskriminerande – skäl för förfarandet.

Utredningen har avsett att 4 § bara skall vara en presumptionsregel för vissa fall (s. 90 och 139). Enligt utredningen (s. 139) beskriver 3 § "allmänt vad som är att anse som förbjuden etnisk diskriminering av arbetssökande och arbetstagare", under det att 4 § endast beskriver "ett typfall av etnisk

diskriminering". Att det bara skulle vara ett typfall motsägs emellertid av lagtexten: "Etnisk diskriminering föreligger även--".

I 4 § 2 st. sägs det: "Detta gäller dock inte om arbetsgivaren kan visa att beslutet inte beror på någons etniska tillhörighet" etc. Här stämmer inte lagtext och motiv överens. En arbetsgivare som kan visa att han exempelvis inte hade klart för sig att han hade att göra med en utlänning går enligt lagtexten fri, även om han varit culpös. Enligt motiven är det emellertid "arbetsgivaren som har att visa att han inte insett eller bort inse att det förelåg etniska skillnader" (s. 92). Andra uttalanden på s. 140–142 tyder också på att utredningen inte tänkt sig att arbetsgivaren skall gå fri när han bort inse sökandens etniska tillhörighet.

I 5 § är det också, liksom i 4 §, bara fråga om presumptionsregler (s. 142). Förhållandet till huvudregeln i 3 § är inte heller här klart ("Etnisk diskriminering föreligger vidare--").

Enligt hovrättens mening bör de materiella bestämmelserna om diskriminering finnas antingen i endast en, allmänt formulerad bestämmelse, motsvarande 3 § i förslaget, eller också i flera paragrafer, motsvarande 4 och 5 §§. En allmän bestämmelse bör utformas så att de presumtioner som anses böra gälla framgår av lagtexten. Hovrätten anser emellertid för sin del att det lämpligaste är att beskrivningen sker i flera paragrafer, avseende olika fall av diskriminering. På så sätt skulle de som kommer i kontakt med lagen lättare kunna förstå vilka situationer som avses.

Stockholms tingsrätt ställer sig mycket skeptisk till den föreslagna bestämmelsen i 3 §.

De argument som framfördes mot allmänt hållna regler i jämställdhetslagen, gäller enligt tingsrätten i lika hög grad för detta lagförslag. Tingsrätten anser att, om lagen till en början inskränks till att omfatta diskrimineringsförbud efter mönster i jämställdhetslagen, det så småningom kommer att stå klart vilka ytterligare situationer som behöver sanktioneras. För vissa av de situationer DU vill komma åt är det enligt tingsrätten bättre med regler om skyldighet för arbetsgivaren att iaktta visst förfarande.

Samerättsutredningen tar upp arbetsgivarens undersökningsplikt enligt de föreslagna reglerna. Samerättsutredningen anser att visserligen förbättrar presumptionsregler den diskriminerades processuella ställning men samtidigt medför de vissa oönskade konsekvenser. Utredningen anför bl. a.

Personer som tillhör en etnisk minoritet varken kan eller bör åläggas att vid anställning redogöra för sitt ursprung. Enligt betänkandet s. 92 y är det arbetsgivaren som har att visa att han inte insett eller bort inse att det förelåg etniska skillnader bland de arbetssökande. Härav följer en undersökningsplikt för arbetsgivaren. Även om syftet med undersökningsplikten i grunden är angeläget finns det dock en risk för att arbetsgivaren tvingas att efterforska sina anställdas och arbetssökandes etniska hemvist. Sådana efterforskningar kan självfallet i allmänhet inte vara önskvärda. Med hänsyn härtill bör den undersökningsplikt som åläggs arbetsgivaren mjukas upp, trots att presumptionsreglernas räckvidd därigenom minskar.

Även SAF behandlar frågan om arbetsgivarens undersökningsplikt. Enligt SAF måste arbetsgivaren, för att kunna tillämpa lagen, känna till den enskilda arbetstagarens eller arbetssökandens etniska tillhörighet. Utred-

ningsförslaget innefattar, som DU själv påpekar, en plikt för arbetsgivaren att undersöka vilken etnisk tillhörighet den enskilde har. Denna undersökningsplikt kan tvinga arbetsgivaren till komplicerade, kontroversiella och utomordentligt känsliga bedömningar. SAF anser att beträffande en stor del av invandrarna i Sverige måste en etnisk klassificering med nödvändighet bli godtycklig. Enligt SAF:s uppfattning måste det också vara möjligt för arbetsgivaren att i någon form registrera uppgifter om enskildas etniska tillhörighet. Det enda rationella för arbetsgivaren är att göra anteckning om etnisk tillhörighet i existerande personaldataregister. SAF menar att denna undersökningsplikt och registrering med all sannolikhet kommer att betraktas som olustig och i många fall också som integritetshotande och diskriminerande av alla berörda. SAF uttalar att inom den privata sektorn, där varken anställningskrav eller meritvärdering är strikt fixerade vid den aktuella arbetsuppgiften, kommer lagförslaget att leda till byråkratisering, formalisering och rättsosäkerhet. Enligt SAF lämnar utredningens förslag om indirekt diskriminering fältet fritt för godtycke och arbetstvister. Varken arbetsgivare, anställda eller arbetssökande skulle kunna bedöma vilka krav på t. ex. färdigheter i svenska som det aktuella arbetet kräver. SAF nämner särskilt förslaget i 3 § som oacceptabelt med hänsyn till rättssäkerheten. SAF anser också att lagen skulle slå hårt mot de "svaga" invandrargrupperna genom att arbetsgivaren alltid måste ge företräde åt den som har bäst meriter. Det går t. ex. inte att anställa en lågutbildad assyrier om det finns en finsk eller svensk sökande med bättre meriter.

TCO avstyrker det generella diskrimineringsförbudet i 3 §. Det är enligt TCO helt omöjligt att förutse alla de situationer i vilka paragrafen skulle kunna vara tillämplig.

Sveriges advokatsamfund är mycket kritiskt till den föreslagna 3 §. Enligt samfundets uppfattning bör, förutom åtgärder som omfattas av de följande paragraferna i förslaget, endast beivras fall då arbetsgivaren systematiskt och medvetet tillämpar ett anställningsförfarande som medför att vissa etniska grupper ej söker eller får en chans att söka ett ledigförklarat arbete. Samfundet anser dessutom att endast fall där diskrimineringsuppsåt föreligger, med tillämpning av den föreslagna bevisbörderegeln, bör utgöra brott mot lagen. Samfundet uttalar bl. a. följande.

Om utredningens avsikt är att brott mot den föreslagna lagen skall föreligga oberoende av arbetsgivarens syfte med åtgärden och att avgörande följaktligen skulle vara om åtgärden är objektivt godtagbar, torde anledning saknas att överhuvudtaget beröra ovan angivna bevisbörderegeln, eftersom det skulle vara tillfyllest att fastställa om arbetsgivaren haft objektivt godtagbara grunder för sitt handlande. Anledning saknas att antaga att utredningen avsett att direkt och indirekt diskriminering skall behandlas olika och inga sakliga skäl kan heller åberopas för olika behandling av dessa båda fall. Vad som i sammanhanget skall anses vara objektivt har inte närmare angivits av utredningen.

Samfundet anser vidare att arbetsgivaren vid anställning i större utsträckning än vad DU förespråkat bör ha rätt att ta hänsyn till de anställdas inställning och förhållandena på arbetsplatsen. Samfundet anför härom bl. a.

I betänkandet, s. 142 anges: "Undantagsvis bör vid anställning också hänsyn kunna tas till sådana mer varaktiga motsättningar inom eller mellan etniska minoritetsgrupper som faktiskt kommit till uttryck antingen i Sverige eller på andra håll i världen." Samfundet ansluter sig till den uppfattning kommittén givit uttryck åt. Emellertid måste enligt samfundets mening arbetsgivare på mindre arbetsplatser även i andra fall än då så uttalade motsättningar kommer till synes ha rätt att i viss utsträckning följa de anställdas önskemål och taga hänsyn till andra omständigheter än de formella meriterna vid anställningsförfarande. Anställningar på mindre arbetsplatser sker ofta på grundval av intuition och personliga sympatier, eftersom det där kan få mycket besvärliga konsekvenser om någon anställs som inte passar in på arbetsplatsen.

Om valet i ett anställningsärende skulle stå mellan två svenska sökanden av samma kön äger arbetsgivaren utan påföljd anställa den minst meriterade om denne enligt arbetsgivaren och de anställda skulle passa bättre in på arbetsplatsen än den mest meriterade. Det skulle med största sannolikhet uppfattas som stötande om samma avvägning inte fick göras om en av de sökande skulle tillhöra någon etnisk minoritet. Det skulle även kunna leda till att i vart fall mindre arbetsgivare avhåller sig från att söka arbetskraft via arbetsförmedling eller annonseringsförfarande just för att undvika att hamna i situationer av ovan angivet slag.

Till de remissinstanser som lämnar de föreslagna reglerna om diskrimineringsförbud utan erinran hör *RA*, *RPS*, *arbeterskyddsstyrelsen*, invandrar nämnderna i vissa kommuner, *KAB*, *SAC* och flertalet invandrarorganisationer.

7 Aktiva åtgärder

De remissinstanser som behandlar de föreslagna reglerna om aktiva åtgärder är från olika utgångspunkter tveksamma såväl i fråga om syftet med reglerna som dessas konstruktion.

Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet har, som tidigare framgått, uppfattningen att lagen bör skilja mellan det individinriktade civilrättsliga skyddet och det mer offentlighetsrättsligt präglade skyddet för hela kollektivet. Nämnden anför bl. a.

Lagförslagets disposition bygger i stället efter mönster från *JämL* på skillnaden mellan Förbud och Aktiva åtgärder. Det är inte bra redan av det skälet att den föreslagna lagen om förbud mot etnisk diskriminering knappast föreskriver några aktiva åtgärder. 7 § är ovanligt menlös och 8 § föreskriver inte några aktiva åtgärder, utan tillåter endast att arbetsgivaren vidtar aktiva åtgärder till förmån för minoritetsgruppen utan att detta betraktas som etnisk diskriminering av majoritetsgruppen. Den verkliga skiljelinjen går mellan det civilrättsliga och det offentlighetsrättsliga skyddet. Detta gäller för övrigt också jämställdhetslagen, där *JämO* med stöd av bestämmelserna om "Aktiva åtgärder" ofta går in och vid vite förbjuder förfaranden som motverkar jämställdhet och mindre ofta föreskriver aktiva åtgärder. Rubrikerna Förbud mot etnisk diskriminering och Aktiva åtgärder kunde ersättas med t. ex. Förbud mot diskriminering av enskilda arbetssökande och anställda och Åtgärder som avser etniska minoritetsgrupper.

Enligt AD ger utredningens förslag om positiv särbehandling av etniska minoriteter möjlighet för arbetsgivaren att diskriminera andra minoritetsgrupper. AD anför bl. a.

De föreslagna bestämmelserna i 8 § lagförslaget är avsedda att ge utrymme för positiv särbehandling av personer som tillhör etniska minoriteter. Förslaget har emellertid fått en utformning som gör det möjligt för arbetsgivare att i samarbete med sina anställda motverka hela lagförslagets syfte. En arbetsgivare som endast har anställda tillhöriga en viss etnisk minoritet kan sålunda med dessa anställda komma överens om att i fortsättningen ge företräde åt sådana som tillhör just den etniska minoritet som är representerad på arbetsplatsen. Ett sådant avtal innebär alltså att alla andra etniska minoriteter liksom för övrigt svenskar i allmänhet uteslås från arbetsplatsen i varje fall så länge det finns någon med den aktuella nationaliteten som är intresserad av att söka arbete. Detta innebär i själva verket att lagen gör det möjligt för arbetsgivare att genomföra en öppen och långtgående diskriminering av olika minoritetsgrupper.

Arbetsdomstolen vill påpeka att reglerna i 8 § får återverkningar vid tillämpningen av 3–5 §§. Om en arbetsgivare har ett lokalt kollektivavtal som ger företräde åt en viss etnisk minoritetsgrupp kan han sålunda utan påföljd i fortsättningen anställa personer ur den minoritetsgruppen utan hinder av att andra arbetssökande är bättre meriterade. Arbetsgivare kan t. o. m. riskfritt i en sådan situation öppet deklarera att på hans arbetsplats skall inte förekomma några andra än dem som tillhör den etniska minoritet som gynnas enligt det lokala kollektivavtalet.

När det gäller syftet med förslaget om möjlighet till positiv särbehandling av etniska minoriteter är remisskritiken blandad.

SAMN anser att positiv särbehandling är ett befogat instrument när det gäller att få jämnare könsfördelning i arbetslivet därför att det då handlar om befolkningen som helhet. SAMN ifrågasätter dock utredningsförslaget om positiv särbehandling av etniska minoriteter och anför bl. a.

Risken är stor att man tidigt förlorar sig i svårigheter av följande slag: Skall alla invandrare räknas lika? Skall olika kvoter sättas upp för olika etniska grupper? Skall kvoten bestämmas av andelen invandrare i hela landet eller begränsas till förhållandena på orten?

Man kan dessutom fråga sig om inte en sådan lagparagraf skulle bidra till att fördomarna mot etniska minoriteter förstärks.

När det gäller att främja möjligheterna för etniska minoriteter på arbetsmarknaden tror SAMN att andra metoder än positiv särbehandling skulle vara mer framgångsrika.

Ärkebiskopen finner förslaget diskutabelt och uttalar.

En lag mot diskriminering i arbetslivet måste ha till syfte att skydda alla, och därför kan en omvänd diskriminering komma att uppfattas negativt av majoritetsbefolkningen med följd att rådande spänningar kan komma att öka.

Sveriges advokatsamfund uttalar att all form av diskriminering är förkastlig. Samfundet ställer sig därför avvisande till positiv särbehandling

eftersom en sådan rent faktiskt kan medföra diskriminering. Samfundet Prop. 1985/86:98
avstyrker förslaget i 8 §.

Svenska ILO-kommittén framhåller att DU:s förslag om positiv särbehandling av etniska minoriteter ligger väl i linje med bestämmelserna i FN:s rasdiskrimineringskonvention. ILO-kommittén anför bl. a. följande.

FN:s rasdiskrimineringskonvention säger att särskilda åtgärder vidtagna uteslutande för att åstadkomma tillfredsställande framsteg för sådana rasgrupper, etniska grupper eller enskilda personer, som är i behov av skydd för att kunna på lika villkor åtnjuta eller utöva mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, inte skall anses utgöra rasdiskriminering (art. 1:4). Konventionsstaterna skall t. o. m., när omständigheterna föranleder därtill, vidtaga sådana konkreta åtgärder på sociala, ekonomiska, kulturella och andra områden (art. 2:2). I båda artiklarna stipuleras att åtgärderna inte får leda till att olikvärdiga eller skilda rättigheter upprätthålls sedan syftet med åtgärderna uppnåtts.

Svea hovrätt delar DU:s uppfattning att den svenska rättsordningen tillåter att etniska minoriteter i lag positivt särbehandlas och att ett förbud mot positiv särbehandling därför kan sägas vara en försämring i förhållande till vad som gäller i dag. Hovrätten pekar på att FN:s rasdiskrimineringskonvention ålägger konventionsstaterna att vidta "särskilda och konkreta åtgärder", som dock inte får vidmakthållas sedan syftet med dem har uppnåtts. Hovrätten anför vidare att de möjligheter till positiv särbehandling som 8 § medger överskrider de begränsningar som föreskrivs i konventionen. Enligt denna skall avgörandet av om positivt särbehandlande åtgärder är påkallade ligga hos konventionsstaten och inte hos arbetsmarknadens parter eller en enskild arbetsgivare. Hovrätten föreslår därför att 8 § ges det innehållet att JämO får möjlighet att besluta om vissa konkreta och tidsbegränsade positivt särbehandlande åtgärder.

Också *samerättsutredningen* delar DU:s uppfattning att en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet bör innehålla regler som tillåter positiv särbehandling och att sådana regler inte bör vara tvingande. Samerättsutredningen betonar att under alla förhållanden måste undantag göras för rennäringen så att denna även framdeles förbehålls samerna.

Svenska samernas riksförbund, som tillstyrker förslaget, anför bl. a.

Enligt SSR:s uppfattning är det värdefullaste bidraget med diskrimineringsutredningens betänkande att det här framförs att positiv särbehandling är en nödvändig förutsättning för att kunna komma till rätta med sådant som är, eller på sikt kan bli, diskriminerande handlingar eller förhållningssätt.

Arbetslivscentrum tycker att de möjligheter till positiv särbehandling som anges i 8 § knappast förtjänar beteckningen aktiva åtgärder. Arbetslivscentrum anför bl. a.

Enligt 8 § får arbetsgivare gynna etniska minoriteter när kollektivavtal träffats med arbetstagarorganisation eller enligt särskild plan utan att det betraktas som diskriminering av majoritetsgruppen. 8 § är i sin nuvarande formulering föga förpliktande och saknar konkret innehåll. Avsnittet med

aktiva åtgärder borde därför kunna utvecklas mer specificerat och förpliktande i lagtexten. Exempel från USA om "affirmative-action"-program torde här kunna vara vägledande. Exempel på positiva åtgärder kan vara krav på utbildning på minoritetsmedlemmars eget språk, utformande av skyddsföreskrifter på olika minoritetsspråk och andra åtgärder som tar hänsyn till minoritetsmedlemmars ofördelaktiga utgångsläge. Arbetsgivaren bör inom ramen för aktiva åtgärder uppmannas att rekrytera arbetstagare på ett sådant sätt att minoriteter inte blir underrepresenterade i företaget. En mål- och tidsplan bör upprättas för detta ändamål.

Stockholms tingsrätt anser det tveksamt om den föreslagna regeln i 8 § är av värde. Tingsrätten uttalar bl. a.

Av betänkandet (sid. 55) framgår att arbetsmarknadens parter hittills inte visat något större intresse för att ingripa mot missförhållandena på detta område. Tanken att de nu på eget initiativ skulle gå ett steg längre än till att utjämna orättvisor är föga realistiskt.

När det gäller den närmare utformningen av 8 § i lagförslaget vill tingsrätten beträffande det tredje stycket påpeka att överläggningar direkt med personalen inte förekommer i nu gällande arbetsrättslig lagstiftning. Det bör därför preciseras hur sådana skall gå till och hur de skall manifesteras.

Landstingsförbundet delar DU:s uppfattning att det är uteslutet med tvingande regler om positiv särbehandling av arbetssökande.

JämO anser däremot att man bör överväga att införa en skyldighet för arbetsgivare att vidta aktiva åtgärder med 6 § jämställdhetslagen som förebild. *JämO* anför bl. a.

DU:s förslag till regler om aktiva åtgärder genom positiv särbehandling skiljer sig från jämställdhetslagens på flera punkter och från diskrimineringsbestämmelserna. Så kan t. ex. endast etniska minoriteter vara föremål för positiv särbehandling, inte majoritetsbefolkningen. DU tänker sig kollektivavtal i normalfallet, medan jämställdhetslagen snarare framhäver kravet på planmässighet med sådana åtgärder. Till skillnad från jämställdhetslagen och övrig arbetsrättslig lagstiftning med undantag av några särskilt angivna fall i arbetstidslagen, blir det enligt förslaget också möjligt att direkt med stöd av lagen sluta lokala kollektivavtal i dessa frågor. Möjligheten till positiv särbehandling enligt jämställdhetslagen har gjorts beroende av fördelningen mellan kvinnor och män i en viss typ av arbete eller inom en viss kategori av arbetstagare på arbetsplatsen. I DU:s förslag är förutsättningen endast att en person inte tillhör majoritetsbefolkningen i Sverige och att fördelningen mellan majoritetsbefolkningen och minoritetsgrupperna på arbetsplatsen avviker från vad som förekommer i samhället i övrigt.

Av jämställdhetslagen framgår tydligt vilket resultat som skall uppnås med aktiva åtgärder i form av bl. a. positiv särbehandling. I 8 § tredje stycket sista meningen i DU:s förslag anges vad en plan om positiv särbehandling som arbetsgivaren gör upp skall syfta till. Det angivna syftet bör lyftas fram och placeras i inledningen till paragrafen. Samtidigt anges inte uttryckligen vilket slutligt mål som skall uppnås med positiv särbehandling, ännu mindre när detta skall anses uppnått. Det finns här anledning att erinra om bestämmelserna i artikel 2 p. 2 i FN:s rasdiskrimineringskonvention. När det så gäller skyldigheten för en arbetsgivare, som

ämna göra upp en plan om positiv särbehandling, att samråda med arbetstagarna på arbetsplatsen, saknas anledning att frångå medbestämmandelagens regelsystem. JämO ställer sig vidare tveksam till DU:s uttalande att kollektivavtal på lokal nivå eller samråd med personalen utgör tillräcklig garanti för att positiv särbehandling inte används otillbörligt. Mot bakgrund av vad som har anförts bör utformningen av 8 § övervägas ytterligare.

SAF betvivlar att det finns fackliga organisationer som är beredda att ge arbetsgivaren avtalsenlig rätt att systematiskt diskriminera de medlemmar som tillhör den etniska gruppen svenskar. Möjligen kan enligt SAF undantaget komma att utnyttjas av små företagare där både ägare och anställda tillhör viss etnisk minoritet i syfte att enbart anställa personer av samma nationalitet. Det förutsätter att de anställda inte ansluter sig fackligt.

LO anser att regler om positiv särbehandling bör utformas så att hänsyn kan tas inte bara till landets eller ortens befolkningssituation utan även till förhållandena på den enskilda arbetsplatsen. Därigenom skulle sådana regler även kunna gälla svenskar. Enligt LO måste det anses lika önskvärt att få in svenskar i företag med en överväldigande andel invandrare som det är att få in invandrare inom alla yrkesområden och företag. LO anför vidare.

Beträffande paragrafen 8, tredje stycket skulle förslaget öppna en möjlighet för företag att endast anställa utländsk, oorganiserad personal med ringa språkliga och fackliga kunskaper. Detta skulle kunna ske genom att arbetsgivaren gör en överenskommelse med den för tillfället befintliga personalen.

Detta innebär i sin tur risker för att vi får arbetsplatser helt utan möjlighet till facklig insyn och aktivitet med efterföljande oacceptabla anställnings- och arbetsvillkor. Dessutom blir det i praktiken nästintill omöjligt att reglera vad som är att betrakta som överenskommelse med personalen. Skall sådan överenskommelse gälla viss tid? Om personalen som gjort överenskommelsen ersatts med ny personal? Skall det vara enhälligt- eller majoritetsbeslut bland personalen för att gälla?

LO kan inse utredningens målsättning med förslaget men vill mot bakgrund av de uppenbart negativa effekter som förslaget innebär för såväl invandrare som ur allmänt fackliga utgångspunkter på det bestämdaste avstyrka 3:e stycket i paragrafen 8.

8 Övervakande myndighet

DU:s förslag att en myndighet skall övervaka efterlevnaden av en lag mot etnisk diskriminering ifrågasätts inte av remissinstanserna. Flera av dem som kommenterar förslaget i denna del är emellertid tveksamma till om jämställdhetsombudsmannen är det lämpligaste valet av myndighet. JämO anför bl. a.

Erfarenheterna från den tid som jämställdhetslagen har gällt talar för att en tillsynsmyndighet måste finnas för att en lag med förbud mot etnisk diskriminering skall få genomslagskraft. Starka skäl talar för att övervakningen av lagens efterlevnad läggs på JämO som DU har föreslagit. Det finns emellertid även här anledning att peka på risken av att jämställdhets-

arbetet därigenom får en annan och lägre prioritet än hittills. Samtidigt bör det också framhållas att DU:s förslag till val av övervakningsmyndighet också kan vara till nackdel sett ur de etniska minoriteternas synpunkt. Det kan vara förenat med svårigheter för en och samma myndighet att tillvarata två angelägna intressen, som inte alltid låter sig förenas, utan att något av dem blir lidande. Det är alltså nödvändigt att söka finna lösningar för tillsynen som eliminerar de berörda riskerna om utredningens förslag genomförs i denna del.

Det merarbete, som JämO:s kansli kan komma att belastas med om JämO i enlighet med DU:s förslag får i uppdrag att övervaka tillämpningen av lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet, är svårt att uppskatta. JämO kan endast bekräfta uppgiften i betänkandet att det för närvarande inte finns några möjligheter att inom ramen för befintliga resurser utföra dessa arbetsuppgifter. Det är självfallet vanskligt att söka bedöma vilket tillskott av personal som kan behövas för att utföra de nya uppgifterna. Detta gäller särskilt mot bakgrund av att JämO förutses skola tala i mål enligt den föreslagna lagen i en helt annan utsträckning än enligt jämställdhetslagen. Det tillskott som DU har bedömt kommer att behövas får enligt JämO ses som ett absolut *minimum*, med risk för att det är tilltaget i underkant.

AD pekar på att det kan bli så att ett stort antal klagomål kommer in till JämO när lagstiftningen väl blivit känd bland invandrare. Det kan enligt AD finnas en risk för att ärendena rörande diskriminering av invandrare blir så talrika att JämO får svårigheter att bedriva jämställdhetsarbetet på ett effektivt sätt.

Även SAMN är tveksam till förslaget med JämO som övervakande myndighet. SAMN anför bl. a.

Förslaget kan innebära en risk för en begreppsförskjutning, så att man i det allmänna medvetandet kommer att uppfatta JämO som en myndighet som enbart verkar för minoriteter, eftersom invandrare är en minoritet jämfört med svenskar. Detta vore i så fall olyckligt för jämställdhetsarbetet, som bl. a. går ut på att främja jämställdhet mellan kvinnor och män på arbetsplatser oavsett minoritetsställning.

Det kan vidare uppstå en risk för att ärenden om etnisk diskriminering med tiden kommer att utgöra merparten av JämO:s uppgifter. Enligt jämställdhetslagen ska JämO väcka talan "om ombudsmannen finner att en dom i tvisten är betydelsefull för rättstillämpningen" (11 §), dvs. ärendet ska vara en principiell natur. Lagförslaget mot etnisk diskriminering går här betydligt längre och menar att JämO ska föra talan "om ombudsmannen finner det skäligt" (13 §). Detta kommer sannolikt att medföra att mängden ärenden angående etnisk diskriminering som JämO kommer att ta upp i AD snart kommer att bli betydligt fler än jämställdhetsmålen, som ju ska vara prejudicerande. En påtaglig risk blir då att jämställdhetsfrågorna ur allmänhetens synvinkel kan komma i skymundan, vilket är till nackdel för jämställdhetsarbetet.

Å andra sidan kan det vara ändamålsenligt att en tillsynsmyndighet, JämO, även handhar frågor om etnisk diskriminering, förutom de fördelar som anges i betänkandet.

Övervägande skäl talar dock enligt SAMN:s mening för att JämO inte blir bli tillsynsmyndighet.

Arbetslivscentrum tror också att jämställdhetsarbetet kan bli lidande med DU:s förslag.

Allmänt vill arbetslivscentrum påtala risken för att den nya lagen tar bort kraft från JämL och att den kan hindra reformarbetet med JämL. Arbetslivscentrum vill på dessa grunder framföra tveksamhet beträffande huruvida det är lyckligt att övervakande myndighet blir JämO. Under alla förhållanden bör stor vikt läggas vid att de resurser som tillförs JämO dels är tillräckliga dels innefattar kompetens i invandrar- och etniska diskrimineringsfrågor.

Också invandrarnämnden i *Botkyrka kommun* betonar vikten av att JämO får erforderliga resurser för att övervaka lagens efterlevnad.

Fredrika-Bremer-Förbundet avvisar helt tanken på att JämO skall övervaka den föreslagna lagstiftningen. Förbundet anför bl. a.

JÄMO handhar sedan 1980 efterlevnaden av lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet. Blir invandrare diskriminerad i arbetslivet på grund av kön är givetvis JÄMO rätt instans även för invandrade kvinnor och män.

Inrättandet av JÄMO är ett bevis för den grundläggande syn på förhållandet mellan kvinnor och män som delas av alla politiska partier i Sverige. De båda könen skall – åtminstone i arbetslivet – ges lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter. Att till JÄMO lägga ännu en stor arbetsuppgift, som skulle vara svår att skilja ut från den ursprungliga uppgiften, vore enligt vår mening mycket olyckligt. Ett sådant kategoriserande kan i sämsta fall leda till att flera grupper bryts ut ur lagstiftningen och särbehandlas. Låt våra lagar gälla lika för alla.

Folkpartiets ungdomsförbund föreslår att det inrättas en särskild diskrimineringsombudsman och anför.

Vi vänder oss emot tanken att jämställdhetsombudsmannen ska sköta utredandet av brott mot den föreslagna lagen. Vi föreslår i stället en diskrimineringsombudsman. För det första riskerar diskrimineringsfrågorna annars att få en undanskymd plats, vilket motverkar den opinionspåverkande uppgiften som lagen måste ha. För det andra skulle det kännas mer naturligt för den invandrare som drabbas av diskriminering i arbetslivet att vända sig till en diskrimineringsombudsman och inte en biträdande jämställdhetsombudsman. Vi har i betänkandet inte funnit några övertygande argument för varför JämO skulle ha rollen som övervakare av den föreslagna lagen.

Några remissinstanser är dock positiva till förslaget bl. a. *Riksförbundet för invandrarbyråpersonal*. *Landstingsförbundet* uttalar att lagförslagets likhet med jämställdhetslagen gör det naturligt att JämO blir övervakande myndighet. Också invandrarnämnden i *Västerås kommun* stöder förslaget och anför bl. a.

Sverige får då samma system som man har i USA, där en myndighet ansvarar för övervakning av en lag mot etnisk diskriminering och könsdiskriminering. Nämnden anser detta förslag vara bra då erfarenheter från det

ena området kan användas för det andra. Nämnden vill dock understryka vikten av att JämO tillförs goda kunskaper om invandrar- och minoritetsgruppernas situation i Sverige.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet lämnar ett alternativt förslag till hur man lagstiftningsvägen bör motverka etnisk diskriminering. I fråga om behovet av en övervakande myndighet uttalar nämnden bl. a. följande.

Erfarenheter från andra länder synes visa att lagstiftning mot etnisk diskriminering inte kan bli särskilt effektiv, om det inte finns en *specialmyndighet* med uppgift att övervaka och samordna tillämpningen. Också en reglering enligt de riktlinjer som här skisserats bör kompletteras med förvaltningsrättsliga bestämmelser om en särskild myndighet som besitter specialistkunskaper på rättsområdet och som kan verka för en enhetlig tillämpning. En sådan myndighet behöver inte ges behörighet att föra talan utan kan ha till huvuduppgift att företa utredningar åt och ge råd och anvisningar till åklagare och enskilda i ärenden om ifrågasatt diskriminering. I linje med vad ovan sagts om önskvärldheten av en mer enhetlig reglering borde dylik myndighet för övrigt ges kompetens inte bara vid etnisk diskriminering på arbetsmarknaden utan också vid olaga diskriminering inom andra samhällsområden. Eftersom Jämställhetsombudsmannen redan har uppgifter av likartad karaktär, synes det lämpligt att den myndigheten också ges ansvaret såvitt gäller etnisk diskriminering.

9 Påföljder och tillämpning

Även i fråga om DU:s förslag till påföljdsregler anser de flesta remissinstanserna att reglerna bör närmare anpassas till jämställdhetslagens motsvarande regler.

Några remissinstanser tar upp DU:s förslag att man bör utreda om en diskriminerad arbetssökande utöver skadestånd kan ges företrädesrätt till anställning i någon form. SIV påpekar att en regel om företrädesrätt kan komma i konflikt med andra trygghetslagar. Sett ur den diskriminerades synpunkt måste dock enligt SIV den mest reparativa åtgärden vara att erhålla det sökta arbetet. SIV förordar att frågan om företrädesrätt utreds. SIV anser att, trots att komplikationerna därmed blir ännu större, även frågan om rätt till omedelbar anställning bör utredas. *JämO*, som i annat sammanhang framställt förslag om en ändring av jämställdhetslagen på den här punkten, stöder DU:s förslag om utredning. *Ärkebiskopen* anser att en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet bör innehålla möjligheten att ogiltigförklara ett lagstridigt anställningsbeslut. *Ärkebiskopen* anför bl. a.

Frågan om påföljd är komplicerad. Ur etisk synpunkt är det inte acceptabelt att en arbetsgivare kan välja att fortlöpande utöva diskriminering mot att han betalar skadestånd. Om domstol kunde ogiltigförklara en anställning skulle detta innebära att samhället som sådant hade slutavgörandet i ett anställningsärende inom den privata sektorn. Å andra sidan skall jämställdhetsombudsmannen enligt förslaget vid vite kunna ålägga arbetsgivare att upphöra att ställa sådana krav på arbetssökande som har till syfte att diskriminera etniska minoriteter, och redan därigenom är den

privata anställningsrätten reglerad. Om en särskild lag därför skall stiftas, bör denna ha som uppgift att rätta en oriktig handling och upphäva ett felaktigt beslut.

Förslaget om utredning av företrädesrätt till anställning tillstyrks också av bl. a. *Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer, Italienska Riksförbundet, Jugoslaviska Riksförbundet och Turkiska Riksförbundet.*

SAC anser att påföljd vid brott mot diskrimineringsförbuden bör vara att brottet korrigeras. SAC anför bl. a. följande.

Den diskriminerade bör anställas, befordras eller utbildas och få den lön anställningen eller befordran innebär retroaktivt, sedan det datum diskrimineringen skedde. Gäller det utbildning som på grund av diskriminering blir fördröjd bör arbetsgivaren, den fackliga organisationen eller arbetsförmedlingen betala skadestånd till den diskriminerade.

- Om någon fått sämre lön på grund av diskriminering bör han/hon i fortsättningen få lika 'lön' och dessutom retroaktiv lön för den tid diskrimineringen pågått.
- Om någon tilldelats sämre arbetsuppgifter på grund av diskriminering bör han/hon i fortsättningen tilldelas 'lika' arbetsuppgifter och den som är ansvarig för diskrimineringen bör betala skadestånd till den drabbade.
- Anser sig flera personer ha blivit diskriminerade när de sökt samma anställning, befordran eller utbildning bör det utredas vem/vilka som borde ha anställts, befordrats eller utbildats och ge den/dessa upprättelse enligt ovan.

Enligt *invandrarförvaltningen i Stockholms kommun* bör även en facklig organisation omfattas av skadeståndsskyldigheten. Förvaltningen framhåller att i dag föregås tjänstetillsättningar, utbildningsplanering m. m. av MBL-förhandlingar. Enligt förvaltningen har de fackliga företrädarna stort inflytande i dessa frågor och deras ansvar är lika stort som arbetsgivarens vid fall av diskriminering. Samma uppfattning har den *Särskilda invandrargruppen i diskrimineringsfrågor* liksom flera andra invandrarorganisationer.

Landstingsförbundet delar inte DU:s uppfattning att högre skadestånd bör utdömas vid etnisk diskriminering än vad som blivit praxis i könsdiskrimineringsmål. Endast i rena undantagsfall bör enligt förbundet högre skadestånd kunna dömas ut.

Enligt förslaget i 10 § skall arbetsgivare vid vite kunna föreläggas att fullgöra sina skyldigheter enligt 3 §. *Statens invandrarverk* påpekar att 3 § inte innehåller några föreskrifter, endast en beskrivning av när diskriminering föreligger. Samma påpekande gör *Svea hovrätt*.

Enligt *TCO* medför förslaget i 10 § att JämO och AD kommer att kunna utfärda förelägganden för arbetsgivaren i arbetsledningsfrågor. TCO finner det anmärkningsvärt att myndigheter på detta sätt får ett betydligt starkare inflytande på arbetsledningen än vad de anställda har.

DU:s förslag till utformning av regler om vitesförelägganden kritiserar av *JämO* som bl. a. anför.

I 18 § föreslår DU att JämO själv skall få utfärda formella förelägganden, eventuellt med vite, under förutsättning att de godkänns av de arbetsgivare som berörs. JämO anser för sin del att föreläggande inte bör komma i fråga, om en arbetsgivare frivilligt rättar sig efter påpekanden från JämO ifråga om lagens efterlevnad. En arbetsgivare, som å andra sidan inte kan tänka sig att frivilligt vidta en av JämO önskad åtgärd, kommer knappast att godkänna ett föreläggande från JämO att vidta åtgärden. JämO har därför svårt att se nyttan med den föreslagna bestämmelsen. När det gäller förelägganden i syfte att förmå arbetsgivare att lämna uppgifter enligt 12 § bör bestämmelsen utformas i överensstämmelse med 15 § andra stycket jämställdhetslagen. I övrigt kan 18 § utgå.

I konsekvens med sin inställning till det allmänna diskrimineringsförbudet i 3 § lagförslaget avstyrker *arbetsdomstolen* även förslaget i 19 §. Enligt AD är det en omöjlig tanke att frågor rörande den allmänna personalpolitiken skall prövas inom ramen för ett enskilt tvistemål i en domstol. *Stockholms tingsrätt* anser inte att det finns skäl att frångå jämställdhetslagens bestämmelser i fråga om föreläggande och utdömande av vite. Samma uppfattning har *Svea hovrätt*. *Svenska kommunförbundet* anser inte att det finns skäl att frångå systemet med en särskilt inrättad jämställdhetsnämnd.

Förslaget att göra arbetsdomstolen till exklusiv instans i diskrimineringsstvister kritiserar av flera remissinstanser, däribland AD, som påpekar att den föreslagna ordningen saknar motsvarighet i annan jämförlig arbetsrättslig lagstiftning och som därför förordar att man följer den ordning som gäller enligt jämställdhetslagen. Liknande synpunkter framförs av bl. a. JK, JämO, *Svea hovrätt*, *Stockholms tingsrätt*, TCO, SACO/SR och *Sveriges advokatsamfund*.

Några invandrarorganisationer är positiva till förslaget med AD som exklusiv instans. *Samerättsutredningen*, *Svenska samernas riksförbund* och *Same Ätnam* uttalar däremot en allmän tvekan till om AD överhuvudtaget är lämplig att avgöra diskrimineringstvister. Riksförbundet t. ex. anser att AD genom sin uppbyggnad och sammansättning är föga ägnad att på ett riktigt sätt kunna hantera de ofta grannliga frågor som skulle möta då det gäller att avgöra diskrimineringstvister.

Arbetslivscentrum föreslår att invandrarnas organisationer erbjuds representation i AD med både säte och stämma. Förslaget från den *särskilda invandrargruppen i diskrimineringsfrågor* innehåller också bestämmelser om representation i AD för invandrarorganisationerna.

DU:s förslag om rätt för en enskild att ta del av arbetsgivarens beslutsunderlag tillstyrks av JämO, som utgår från att förslaget bara avser den som i ett visst fall tror sig missgynnad. JämO anför vidare.

Regeln bör ge rätt för t. ex. en arbetssökande att ta del av den anställdes meriter och för en arbetstagare att ta del av uppgifter om arbetsvillkoren för arbetsgivarens övriga arbetstagare. För att ha framgång med en tvist om lönediskriminering är det t. ex. helt nödvändigt att få tillgång till uppgifter om andra arbetstagares löner. Sådana möjligheter finns i dag på den offentliga sektorn men inte på den privata. Det huvudsakliga syftet med en sådan rätt skulle vara, att en arbetssökande eller arbetstagare själv kan skaffa sig underlag för en bedömning av utsikterna till framgång i en

diskrimineringstvist, redan *innan* en anmälan görs eller talan väcks. Erfarenheterna hittills av jämställdhetslagen talar för att en sådan möjlighet kan vara helt avgörande för att en arbetstagare skall våga göra en anmälan, som ju blir offentlig, och därmed också utsätta sig för risken av trakasserier eller andra olägenheter på arbetsplatsen.

AD ställer sig tveksam till om den föreslagna bestämmelsen behövs. I det stora flertalet fall får arbetstagaren stöd antingen av sin fackliga organisation eller också av JämO som har särskilda möjligheter att få tillgång till arbetsgivarens handlingar. Om arbetstagaren inte får stöd av någon av dessa, synes enligt AD reglerna i rättegångsbalken om editionsföreläggande tillräckliga.

SIV påpekar att den föreslagna regeln kan ge det felaktiga intrycket att den enskilde, som inte företräds av facklig organisation eller JämO, har en ovillkorlig rätt att få del av beslutsunderlaget. Paragrafen bör formuleras så att om arbetsgivaren vägrar den enskilde del av beslutsunderlaget, kan denne vända sig till JämO.

SAV förutsätter att den föreslagna regeln inte är avsedd att innebära någon ändring av huvudregeln på det statliga området enligt vilken en handling är offentlig. Enligt *Stockholms tingsrätt* talar mycket för att den föreslagna regeln behövs för att påståenden om diskriminering på den privata sektorn skall kunna styrkas. På grund av förhållandena på den privata sektorn anser tingsrätten att regeln bör kompletteras med en sanktionerad skyldighet att bevara kopior av handlingar som ingivits av sökande. Enligt *Sveriges advokatsamfund* är det av stor vikt att klargöra att en enskild inte har rätt att få del av arbetsgivarens beslutsunderlag mot dennes bestridande. Sådant underlag innehåller ofta uppgifter om personliga förhållanden som inte är avsedda att komma till allmän kännedom. Detta förebyggs genom att den enskilde får vända sig till JämO som på sedvanligt sätt prövar om hon skall begära handlingarna av arbetsgivaren.

Några remissinstanser framhåller behovet av längre tidsfrister än dem som DU föreslagit. Till dessa hör *JämO*, *TCO*, *SACO/SR*, *invandrarförvaltningen i Stockholms kommun* och *Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer*.

10 Övrigt

Många remissinstanser framhåller betydelsen av utbildning och information för att motverka etnisk diskriminering i samhällslivet. DU:s förslag att statens invandrarverk i samråd med bl. a. skolöverstyrelsen får i uppdrag att utarbeta en plan för utbildnings- och informationsinsatser i samband med lagens införande kommenteras av SÖ.

SÖ instämmer med utredningens synpunkter på betydelsen av information och opinionsbildning i samband med ett genomförande av lagstiftning av detta slag. Vid införandet av jämställdhetslagen spreds information om den nya lagstiftningen bl. a. genom funktionärer inom studie- och yrkesorientering.

Enligt SÖ:s mening bör, med tanke på bl. a. lärarutbildningen, även UHÄ ingå i den föreslagna samrådsgruppen.

När det gäller *personal inom skolan* bör förutom specifika informationsinsatser, såsom särskild informationsskrift, den föreslagna lagen kunna tas upp i samband med lokal fortbildning av personal vid studiedagar eller inom den externa fortbildningen för särskilt berörda lärare. I det senare fallet bör planering ske i samråd med högskolemyndigheterna och – såvitt gäller t. ex. lärare i grundskolan och gymnasieskolan – med företrädare för kommunerna. När det gäller *elev/kursdeltagare* finner SÖ att det, utöver den information och utbildning om lagen, för vilken man i utredningen föreslår särskilda resurser, med hänsyn till den höga arbetslösheten hos invandrare vore önskvärt med även insatser för en förbättrad undervisning i svenska som främmande språk i grundskolan och för en förbättrad vägledning för invandrarelever i syfte att höja deras kompetens för fortsatta studier och för arbetslivet. Förslag till sådana åtgärder har SÖ redovisat i anslutning till sin utvärdering av hemspråksreformen (dnr 252-82: 770).

Enligt SÖ:s mening är det viktigt att informationsinsatserna inte enbart koncentreras till tidpunkten för ett införande av ett regelsystem som det föreslagna, utan att erfarenheter och insikter inom området sprids kontinuerligt även i fortsättningen.

Statens invandrarverk anför bl. a. följande.

Vid ett genomförande av den föreslagna lagstiftningen krävs utbildnings- och informationsinsatser. Invandrarverket kan fylla funktionen som central instans i planeringen av dessa insatser. Samarbete krävs med många olika offentliga organ, däribland JämO, samt med arbetsmarknadens parter och invandrar- och minoritetsorganisationerna. Viktigast är att arbetsmarknadens parter engagerar sig i informationen.

Det är svårt att bedöma om utredningens kostnadsberäkning är realistisk. Skall insatserna beröra samtliga de målgrupper som utredaren föreslagit förefaller beloppet rimligt. Verket ifrågasätter emellertid det lämpliga i att göra t. ex. grund- och gymnasieskolans elever till en målgrupp av speciell vikt i sammanhanget.

Verkets erfarenheter från andra liknande insatser tyder på att behov av insatser kommer att finnas under flera år efter en inledande, omfattande informations- och utbildningsinsats. Resurser bör därför tilldelas för förslagsvis tre år med merparten avsatt för det första året och i samband med att lagen träder i kraft.

LO tar också upp frågan om behov av information och utbildning. *LO* anför bl. a.

I samband med lagens ikraftträdande måste betydande resurser avsättas från samhällets sida för utbildnings- och informationsverksamhet. Det är viktigt att såväl invandrare som svenskar får klart för sig lagens bakgrund och innehåll. I annat fall riskerar man att felaktiga uppfattningar om lagen kan vändas i invandrarfientlig riktning. Likaså är det viktigt att invandrarerna själva får en realistisk uppfattning om lagens syften och möjligheter. Denna opinionsbildande verksamhet blir särskilt kostsam med hänsyn bl. a. till alla översättningsbehov. De fem miljoner kronor som nämns i betänkandet är mot denna bakgrund otillräckliga.

De fackliga organisationerna har ett stort ansvar för att medlemmarna informeras om lagens innehåll samt att bevaka våra medlemmars rättigheter. Det är då nödvändigt att *LO* och fackförbunden tilldelas resurser av samhället för att klara dessa uppgifter. Det belopp om två miljoner kronor

som enligt betänkandet ska delas av arbetsmarknadens parter är därvid otillräckligt. Det kommer inte ens att räcka till en blygsam informationsinsats, än mindre till utbildning.

DU: s förslag att det uppdras åt SÖ och UHÄ att gemensamt utarbeta ett system för jämförelser mellan svenska utbildningar och motsvarande utländska kommenteras av några remissinstanser.

SÖ anför följande.

SÖ kan vitsorda att det redan nu i samhället i stort finns behov av möjligheter att få en utländsk utbildning/praktik värderad i förhållande till motsvarande svenska. SÖ delar utredningens uppfattning att detta behov säkerligen skulle öka om arbetsgivare vid tillämpning av den föreslagna lagen i större utsträckning skulle få anledning att från auktoritativt håll söka få besked om utländska utbildningars innehåll och jämförbarhet med svenska.

SÖ ser dock inga möjligheter att åta sig att – i större utsträckning än vad som nu sker när det gäller lärarbehörigheter eller frågor som har direkt anslutning till grundskolan eller gymnasieskolan – bedöma utbildningar förvärvade utomlands såvida inte resurser härför ställs till SÖ: s förfogande. Några av de svårigheter som kan uppkomma vid bedömningar av ifrågavarande slag finns redovisade i UHÄ-rapporten 1983: 19 "Värdering av utländsk högskoleutbildning".

SÖ instämmer i utredningens bedömning, att ett system för jämförelser mellan svenska och utländska utbildningar behöver utarbetas. SÖ vill emellertid i sammanhanget framhålla, att representanter för SÖ ingår i en arbetsgrupp inom utbildningsdepartementet där man diskuterar förutsättningarna för att inrätta en motsvarighet till de National Equivalence and Mobility Information Centres som finns bl. a. i London, Haag och Bonn. I dessa Information Centres arbetar man med jämförelser av olika länders utbildningssystem i syfte att underlätta bedömningen av olika utbildningar när det gäller främst inträde till högre studier men också vid anställning. Detta arbete stöds av Europarådet. Enligt SÖ: s mening borde det vara möjligt att för svensk del dra nytta av det arbete som nedlagts vid dessa centres för att börja bygga upp det system för värdering av utländska utbildningar som utredningen föreslår. UHÄ har i sin anslagsframställning förklarat sig vara berett att påbörja uppbyggnaden av ett sådant system, vilket SÖ välkomnar. Om erforderliga resurser ställs till förfogande är SÖ beredd att mera aktivt delta i detta utredningsarbete.

Innan ett sådant system kunnat förverkligas bör man enligt SÖ: s mening visa förståelse för att en arbetsgivare i vissa fall kan ha stora svårigheter att rätt bedöma utländsk utbildning.

SIV anser att det finns behov av ett system för meritjämförelser även i fråga om utomnordiska yrkesutbildningar under högskolenivå, t. ex. svets-, byggnads- och barnskötarutbildningar. SIV framhåller att majoriteten av invandrarna arbetar inom sådana yrken. De kan ha lång yrkeserfarenhet som endast är dokumenterad med arbetsintyg. Enligt SIV är det ett slöseri både för den enskilde och för samhället att låta dessa yrkesgrupper gå om hela sin utbildning i Sverige.

DU: s förslag om ett meritvärderingssystem stöds också av bl. a. *arbetslivscentrum*, *invandrapolitiska kommittén*, *TCO* och *FPU*.

Departementspromemorian (Ds A 1985: 6) En ombudsman mot etnisk diskriminering

Diskrimineringsutredningen (A 1978: 06) föreslog i delbetänkandet (SOU 1983: 18) Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet en arbetsrättslig lagstiftning efter mönster av lagen (1979: 1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet. Efter remissbehandling av betänkandet har frågan om lagstiftning mot etnisk diskriminering beretts vidare inom regeringskansliet i ytterligare kontakt med en del remissinstanser.

I denna promemoria föreslås en lag mot etnisk diskriminering. I jämförelse med utredningens förslag har förslaget i promemorian en annan uppbyggnad och inriktning.

Utredningens förslag gällde enbart arbetslivet. Det innehöll bl. a. skadeståndssanktionerade förbud för arbetsgivare att diskriminera någon på etnisk grund, regler om bevispresumtioner och om aktiva åtgärder. Vidare fanns i utredningens förslag regler enligt vilka jämställdhetsombudsmannen skulle övervaka lagen och arbetsdomstolen pröva tvister om lagens tillämpning.

I promemorian föreslås istället en lagstiftning vars huvudtanke är att en ombudsman genom olika åtgärder skall motverka etnisk diskriminering i arbetslivet och på andra områden av samhällslivet. Genom råd och upplysningar avses ombudsmannen hjälpa enskilda, som blivit utsatta för etnisk diskriminering, att komma till sin rätt. Någon uppgift att därvid föra den enskildes talan i rättegång skall ombudsmannen dock inte ha. Vidare skall ombudsmannen genom överläggningar, information och på annat lämpligt sätt söka motverka etnisk diskriminering i samhället. Arbetslivets område skall ägnas särskild uppmärksamhet. Ombudsmannen föreslås därvid få som uppgift att bevaka att arbetssökande inte utsätts för etnisk diskriminering i samband med anställning. Vidare skall ombudsmannen i kontakt med arbetsgivare och arbetstagarorganisationer främja ett gott förhållande i arbetslivet mellan olika etniska grupper. En arbetsgivare föreslås också vara skyldig att delta i överläggningar och att lämna uppgifter när ombudsmannen begär det. För att säkerställa detta förfarande föreslås en regel om vite.

Ombudsmannen skall enligt förslaget vara administrativt knuten till statens invandrarverk. För några uppgifter, bl. a. till visst stöd för ombudsmannen, föreslås vidare att en särskild nämnd inrättas. Ordföranden i nämnden skall vara lagkunnig och ha erfarenhet som domare.

Ombudsmannen och nämnden avses bl. a. att årligen till regeringen rapportera om sina erfarenheter av lagens tillämpning för att ge regeringen underlag för en kontinuerlig bedömning av om lagstiftningen på området är tillräcklig och eljest lämpligt utformad.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 1986.

1 Lagförslag

1.1 Förslag till

Lag mot etnisk diskriminering

Enligt riksdagens beslut föreskrivs följande.

Lagens ändamål

1 § Denna lag har till ändamål att motverka varje form av etnisk diskriminering i arbetslivet och på andra områden av samhällslivet.

Etnisk diskriminering

2 § Med etnisk diskriminering avses i denna lag att en person eller en grupp av personer missgynnas i förhållande till andra eller på annat sätt utsätts för orättvis eller kränkande behandling på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse.

Ombudsman mot etnisk diskriminering

3 § En ombudsman mot etnisk diskriminering skall verka för att diskriminering på etnisk grund inte förekommer i samhällslivet. Ombudsmannen utses av regeringen.

4 § Ombudsmannen skall genom råd och på annat sätt se till att den som utsätts för etnisk diskriminering kan ta tillvara sina rättigheter.

Ombudsmannen skall vidare genom överläggningar med myndigheter, företag och organisationer samt genom opinionsbildning, information och på annat sätt ta initiativ till åtgärder mot etnisk diskriminering.

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

Nämnd mot etnisk diskriminering

6 § Regeringen utser en nämnd mot etnisk diskriminering som skall bestå av tre ledamöter. Ordföranden skall vara lagkunnig och ha erfarenhet som domare.

Nämndens uppgifter är att ge ombudsmannen råd i principiellt viktiga frågor om tillämpning av denna lag och att hos regeringen föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder som är ägnade att motverka etnisk diskriminering. Nämnden skall vidare pröva ärenden enligt 8 §.

Förfarandet hos ombudsmannen och nämnden

7 § En arbetsgivare är på ombudsmannens uppmaning skyldig att delta i sådana överläggningar och lämna sådana uppgifter som behövs för ombudsmannens verksamhet på arbetslivets område.

Även andra bör delta i överläggningar med och lämna upplysningar till ombudsmannen, om ombudsmannen önskar det.

8 § Om en arbetsgivare inte rättar sig efter ombudsmannens uppmaning enligt 7 § första stycket får nämnden på ombudsmannens begäran förelägga vite. Nämndens beslut i ärende om vite får inte överklagas.

Frågor om utdömande av vite prövas av länsrätt på ansökan av ombudsmannen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1986.

1.2 Förslag till

Lag om ändring i sekretesslagen (1980: 100)

Enligt riksdagens beslut föreskrivs att det i sekretesslagen (1980: 100) skall införas en ny paragraf, 9 kap. 22 §, av följande lydelse.

9 kap. 22 § Sekretess gäller hos ombudsmannen mot etnisk diskriminering eller nämnden mot etnisk diskriminering i ärende enligt lagen (1986: 000) mot etnisk diskriminering för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1986.

2 Inledning

En utgångspunkt för svensk invandrapolitik är att de som får bosätta sig i Sverige skall omfattas av samma rättigheter och skyldigheter samt erbjudas samma möjligheter som andra invånare. Att människor är likaberättigade oavsett etnisk tillhörighet och att tolerans råder mellan olika befolkningsgrupper hör alltså till den svenska invandrapolitikens grundläggande värderingar. Etnisk diskriminering i alla former är därmed oacceptabel och skall motarbetas. Dessa värderingar är allmänt omfattade i det svenska samhället.

Diskrimineringsutredningen (DU) har i sitt arbete kartlagt förekomsten av etnisk diskriminering i Sverige. Utredningen har behandlat frågan från skilda aspekter. Man har studerat invandrarnas ställning mera generellt på arbetsmarknaden bl. a. med hjälp av statistiska undersökningar. Utredningen har också undersökt svenskars attityder till invandrarna. Vidare har frågan behandlats utifrån den enskildes egna upplevelser och känslor av att ha blivit utsatt för etnisk diskriminering. Slutligen har DU gått igenom de rättsregler som riktats mot eller eljest kan användas mot etnisk diskriminering samt studerat tillämpningen av dessa regler.

DU har visat att det förekommer etnisk diskriminering från såväl enskilda som från företag, organisationer och institutioner. Utredningen har särskilt uppmärksammat förhållandena på arbetsmarknaden.

Situationen på arbetsmarknaden för invandrare har blivit allt kärvare. Många arbeten som tidigare väntade på nykomna invandrare t. ex. inom tillverkningsindustrin har i stor utsträckning rationaliserats bort eller ersatts av en ny teknik, som kräver speciell utbildning. Den minskade

utbyggnadstakten i den offentliga sektorn har också haft effekter på invandrarnas sysselsättning. Under en lång följd av år har den registrerade arbetslösheten hos utländska medborgare varit högre än för arbetskraften i övrigt. Det är också en större andel än tidigare som återfinns i arbetsmarknadsutbildning och andra arbetsmarknadspolitiska insatser.

Samtidigt som dessa förändringar ägt rum, har det skett ett generationsskifte inom de invandrargrupper som kom under perioden 1960–1975. Ungefär 300 000 barn har fötts i Sverige som barn till invandrare som kom hit under de femton åren. Många av de invandrare som kom direkt efter andra världskriget har nu barnbarn födda i Sverige. Denna andra och tredje generationens invandrare, som alla är födda i Sverige, har andra förväntningar än föräldragenerationen. De kräver rättmätigt att få samma möjligheter till utbildning och arbete som andra ungdomar och att också möta respekt för sitt ursprung.

Regeringen har nyligen i regeringsförklaringen inför 1985/86 års riksmöte redovisat sin avsikt att föreslå riksdagen åtgärder mot etnisk diskriminering bestående i dels en skärpning av straffet för olaga diskriminering, dels inrättandet av en ombudsman mot etnisk diskriminering.

I denna promemoria behandlas frågan om inrättande av en sådan ombudsman. I det följande redovisas först – i vissa delar endast översiktligt – ett bakgrundsmaterial om gällande rättsregler på området och om ombudsmän och andra tillsynsorgan (avsnitt 3). Sedan följer en kortfattad redogörelse för DU:s arbete (avsnitt 4). Därefter redovisas övervägandena bakom förslaget om en ombudsman (avsnitt 5) och en kommentar till ett lagförslag i frågan (avsnitt 6).

3 Bakgrund

3.1 Internationella konventioner och överenskommelser

Sverige är bundet av flera internationella konventioner och överenskommelser som alla i olika avseenden syftar till att skapa garantier för människors rätt till likabehandling och skydd mot diskriminering. I DU:s betänkanden har lämnats redogörelser härför (se SOU 1984: 18 s. 39–40 och Ds A 1984: 7 s. 17–24). Här lämnas endast följande förteckning.

- FN-stadgan
- FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna
- Europarådets konvention den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
- FN:s konventioner om flyktingars rättsliga ställning respektive om statslösa personers rättsliga ställning
- Europarådets bosättningskonvention
- ILO:s konvention angående diskriminering ifråga om anställning och yrkesutövning
- Unesco:s konvention mot diskriminering i undervisningen
- Europarådets sociala stadga

- FN:s konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering (en översättning av texten finns med som bilaga 2 i SOU 1983: 18)
- FN:s konventioner om medborgerliga och politiska rättigheter och om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter
- Europarådets konvention om migrerande arbetstagares rättsställning
- Överenskommelsen om gemensam nordisk arbetsmarknad

3.2 Utländsk rätt

Redogörelser för utländsk rätt har lämnats i DU:s betänkanden. I Ds A 1984:7 redovisas lagstiftning i elva länder såvitt gäller etnisk diskriminering utanför arbetslivet, se s. 25–41. I SOU 1983: 18, s. 59–67 finns en motsvarande redogörelse om hur frågan om etnisk diskriminering i arbetslivet behandlas i nio länder. Under sommaren 1985 har den redogörelsen kompletterats med uppgifter om utvecklingen sedan betänkandet färdigställdes. Detta material finns tillgängligt hos arbetsmarknadsdepartementets rättssekretariat. Här hänvisas endast till redogörelserna i de nämnda betänkandena.

3.3 Frågans tidigare behandling i Sverige¹

Straffstadgandet om hets mot folkgrupp i 16 kap. 8 § brottsbalken (BrB) infördes år 1948. Bestämmelsen mot olaga diskriminering i 16 kap. 9 § BrB är av yngre datum. Den tillkom år 1971 när Sverige anslöt sig till rasdiskrimineringskonventionen (prop. 1970: 87, 1 LU 41, rskr 261). Sveriges anslutning till denna konvention föregicks av att en särskild kommitté undersökte vilka krav på svensk lagstiftning mot rasdiskriminering som konventionen ställde, se betänkandet (SOU 1968: 68) Lagstiftning mot rasdiskriminering. I förarbetena behandlas ingående frågan om konventionen fordrade en lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet. I propositionen föreslogs inte någon sådan lagstiftning och arbetsmarknaden kom genom riksdagens beslut att undantas från tillämpningsområdet för stadgandet om olaga diskriminering.²

3.4 Gällande rätt

3.4.1 Regeringsformen

I 1 kap. 2 § regeringsformen (RF) finns de s. k. program- och målsättningsstadgandena. I denna paragraf stadgas bl. a. att den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Det allmänna åläggs vidare att trygga de s. k. sociala rättigheterna, dvs. rätten till arbete, bostad, utbildning och

¹ Se närmare härom i Ds A 1984:7 s. 42–44 och SOU 1984: 18 s. 35–37.

² Se SOU 1968: 68 s. 17, 45, 54, 57, 63–65 och 69, prop. 1970: 87 s. 60 och 65. Första lagutskottet delade uppfattningen i propositionen att man för närvarande kunde avstå från lagstiftning vad gäller arbetslivet, beaktade att anställningsskyddskommittén nyligen tillsatts men underströk att, om en påtaglig tendens till rasdiskriminering skulle visa sig i arbetslivet och arbetsmarknadens parter inte skulle kunna bemästra svårigheterna på ett tillfredsställande sätt, man måste överväga att ingripa med lagstiftningsåtgärder.

social omvårdnad. Slutligen anges i detta stadgande, som en grundval för den svenska invandrapolitiken, att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas.

I 2 kap. RF, det s.k. rättighetskapitlet, finns regler om grundläggande fri- och rättigheter. Utlänningar likställs där i flera avseenden med svenska medborgare (2 kap. 20 §). Rättighetskapitlet innehåller bl. a. ett förbud mot rasdiskriminering m. m. I 2 kap. 15 § stadgas således att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon medborgare – med vilken utlänning här i riket likställs – missgynnas därför att han eller hon med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör en etnisk minoritet. Regeln är riktad till lagstiftaren och skall iakttas vad gäller både offentlig- och civilrättsliga föreskrifter. Av förarbetena till RF (prop. 1975/76: 209 s. 100) framgår att detta diskrimineringsförbud indirekt träffar också de rättstillämpande organens verksamhet och därmed skall slå igenom i rättstillämpningen hos de offentliga organen. Dessa skall i sin verksamhet iakttä likhetsgrundsatsen och kravet på saklighet och opartiskhet. En regel här om finns i 1 kap. 9 § RF.

I 11 kap. 9 § andra stycket RF finns vidare en regel om sakliga grunder för tjänstetillsättning i staten. Där stadgas: "Vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet."

Det nu sagda tar sikte på relationen mellan det allmänna och den enskilda. RF:s regler gäller däremot inte förhållandena mellan enskilda. Lagstiftaren kan här träda in med annan lagstiftning. Bestämmelserna i 16 kap. 8 och 9 §§ BrB om brotten hets mot folkgrupp och olaga diskriminering är två centrala exempel på sådana lagstiftningsåtgärder.

3.4.2 Tryckfrihetsförordningen

I tryckfrihetsförordningen finns bestämmelser om tryckfrihetsbrott, bl. a. om otillåtet yttrande i tryckt skrift. Dessa bestämmelser kriminaliserar bl. a. framställning som innefattar hot mot eller missaktning för folkgrupp med anspelning på ras etc., förtal och förolämpning (7 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen). I sitt huvudbetänkande (SOU 1983: 70) Värna yttrandefriheten har yttrandefrihetsutredningen behandlat utformningen av reglerna om tryckfrihetsbrott och förordat en viss ändring i bestämmelserna om hets mot folkgrupp. Betänkandet bereds för närvarande i justitiedepartementet.

3.4.3 Bestämmelser i brottsbalken

Hets mot folkgrupp och olaga diskriminering

I brottsbalken finns, som tidigare nämnts, i 16 kap. 8–9 §§ bestämmelser som kriminaliserar hets mot folkgrupp och olaga diskriminering. Här hänvisas i första hand till Beckman m. fl. Kommentar till brottsbalken II, Brotten mot allmänheten och staten m. m., 5: e uppl., s. 233–242. DU har i delbetänkandet (Ds A 1984: 7) Om olaga diskriminering lämnat följande redogörelse för innebörden av stadgandet om olaga diskriminering.

I 16 kap. 9 § brottsbalken stadgas följande:

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

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

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

Vid paragrafens tillkomst uttalade departementschefen följande (prop. 1970: 87 s. 74): Begreppet näringsidkare borde fattas i vidsträckt mening och omfatta varje fysisk eller juridisk person, som yrkesmässigt drev verksamhet av ekonomisk art. Bestämmelsen var således tillämplig också på statliga och kommunala företag, som idkade näring.

I rättsfallet NJA 1979 s. 657 fann Högsta domstolen att bostadsrättsförening var att betrakta som näringsidkare i den mening som avses med detta stadgande.

I doktrinen (Beckman m. fl.: Kommentar till brottsbalken II, 5: e upplagan, 1982, s 238–239) anfördes följande beträffande begreppet näringsidkare: Verksamheten behövde icke vara inriktad på vinst vare sig för utövaren eller någon annan. Även den som avsåg att främja ett ideellt eller välgörande syfte kunde anses som näringsidkare. Icke endast verksamhet inom handel och industri var näringsverksamhet. Till näringsidkare räknades också hantverkare, lantbrukare och utövare av s. k. fria yrken, konstnärer, författare, fotografer, arkitekter, advokater, läkare m. fl. Annons- och reklambyråer, mäklare, speditörer samt konsulterande ingenjörer och andra självständigt verkamma konsulenter var näringsidkare. Även den som under begränsad tid bedrev verksamhet av ekonomisk art kunde vara näringsidkare. Ett visst mått av varaktighet fordrades dock. Näringsidkare kunde även den vara som drev en verksamhet som deltidssysselsättning eller som extraarbete på fritid. Aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska föreningar torde undantagslöst vara näringsidkare, om de över huvud drev näringsverksamhet. Stiftelser och ideella föreningar var näringsidkare, om de främjade sitt syfte genom att driva näringsverksamhet.

Den skyddade kretsen av människor är densamma som i 16 kap. 8 § brottsbalken. Departementschefen anförde (prop. 1970: 87 s. 76): I första hand skyddades den som begärde en prestation av näringsidkare e. d. Sådan begäran behövde inte ha någon viss form. Vanligen torde den ske muntligen. Att en prestation begärdes kunde emellertid också framgå av omständigheterna, t. ex. att en person slog sig ner vid ett bord i en restaurang. I vissa fall kunde även en person som inte begärde någon prestation skyddas. Här avsågs främst de situationer då tjänsteman på grund av författning, särskild föreskrift eller tjänstens beskaffenhet var skyldig att under vissa förhållanden gå viss personkategori till handa. Som exempel kunde nämnas de socialvårdande organens verksamhet.

Departementschefen uttalade beträffande gärningen (a. a. s. 75): Den brottsliga gärningen bestod i att en näringsidkare diskriminerade någon genom att inte gå honom till handa på de villkor som näringsidkaren i allmänhet tillämpade i sin verksamhet. Med villkor avsågs sådana som just

den aktuella näringsidkaren i allmänhet tillämpade i förhållande till sina kunder, klienter m. m.

Departementschefen hänvisade vidare till ett uttalande i utredningen angående förbud mot rasdiskriminering (a. a. s. 39): "Sådan uraktlåtenhet (att handla) kan manifestera sig på olika sätt. För det första kan den komma till uttryck genom uttalande, åtbörd, våldshandling eller annat positivt förfarande, varigenom förut nämnda effekt inträder. Exempel härpå är att en person avhyses från en lokal, där vissa tjänster tillhandahålls, eller debiteras högre avgifter än andra. Vidare kan uraktlåtenheten ådagaläggas genom passivitet. Som exempel nämns att en näringsidkare inte bryr sig om att betjäna en kund som har infunnit sig i hans affärslokal eller låter kunden vänta obefogat länge på betjäning."

Både departementschefens och kommitténs uttalande tar sikte på att uraktlåtenheten att gå den diskriminerade till handa sker i anslutning till att denne får anses ha begärt prestationen. Om en näringsidkare betjänat en invandrare och därefter förbjuder honom att i fortsättningen handla i butiken, kan näringsidkaren inte dömas för olaga diskriminering. Däremot kan han fällas till ansvar för förolämpning -.

Näringsidkare är givetvis oförhindrad att ingripa mot någon som skyddas av lagstiftningen, om detta är motiverat av icke etniskt skäl, t. ex. att han uppträder störande (prop. 1970: 87 s. 69).

Förklaring att man senare kommer att diskriminera

Det förekommer, att näringsidkare förklarar, att de inte ämnar betjäna medlemmar av vissa etniska grupper. Vi skall här ge fyra exempel härpå. Vid en campingplats uppsattes skylten "zigenare får ej beträda campingen" (NJA 1982 s. 128). På en butiksdörr uppsattes en skylt med texten "zigenare ej välkomna" (Malmö tingsrätts dom 1984-03-05 nr DB 60). I en dagstidning infördes under 1984 en annons, i vilken ett vilohem förklarade sig mottaga såsom betalande gäster "damer av svensk nationalitet". En näringsidkare var åtalad för olaga diskriminering för att han hade vägrat att betjäna en invandrare. Under rättegången framkom att invandraren faktiskt blivit betjänad, varför den åtalade frikändes. Förmodligen hade dock den tilltalade efter det att invandraren blivit betjänad förbjudit honom att återvända till butiken. Näringsidkaren var inte åtalad för denna gärning, som därför inte prövades av domstolen.

De båda första gärningarna har av respektive domstol bedömts som hets mot folkgrupp: Skyltarna innehöll ej uttryckligen något kränkande omdöme om folkgruppen zigenare. Däremot uttrycktes ett indirekt omdöme om zigenares egenskaper och uppträdande, som måste anses nedsättande för folkgruppens anseende. Detta omdöme utgjorde ett sådant uttryck för missaktning, som avses i 16 kap. 8 § brottsbalken.

Annonsern tillkännager att personer som tillhör alla andra folkgrupper utom en viss sådan, inte kommer att bli betjänade. Analogt med domstolarnas bedömning av skyltarna torde annonsen anses uttrycka ett indirekt omdöme om alla andra folkgrupper än den som kännetecknas av svensk nationalitet. Detta omdöme måste anses nedsättande för folkgruppens anseende och utgör därför ett sådant uttryck för missaktning, som avses i 16 kap. 8 § brottsbalken. Enligt 7 kap. 4 § 8. jämfört med 8 kap. 1 § första stycket tryckfrihetsförordningen kan alltså tidningens ansvarige utgivare fällas för hets mot folkgrupp. Annonsören kan inte dömas för olaga diskriminering, eftersom damerna ännu inte begärt någon prestation. Olaga diskriminering föreligger först, när en dam av utländsk nationalitet av just denna anledning blir avvisad från vilohemmet.

När näringsidkaren förbjöd invandraren att återvända till butiken, var endast ett fåtal personer närvarande. Eftersom gärningen inte prövades

såsom hets mot folkgrupp blev det heller inte klarlagt om offentlighetsrekvisitet var uppfyllt. Ytterligare ett skäl härtill är att förbudet riktades mot en enskild person och inte mot en folkgrupp. Gärningen kan inte heller bedömas som olaga diskriminering, eftersom invandraren faktiskt blivit betjänad. Av skäl som vi redovisar i – skall gärningen däremot kunna bedömas såsom förolämpning.

Fullbordat brott

I de av oss granskade anmälningarna och förundersökningarna har några gånger följande situation beskrivits: En invandrare med sydländskt utseende vägras tillträde till restaurang med den motiveringen, att restaurangen inte tar emot utlänningar. Sedan invandraren argumenterat, blir han insläppt på restaurangen, antingen därför att dörrvakten ändrat sig eller därför att en överordnad medgivit tillträde.

Vi antar i denna principdiskussion, att det inte förelåg någon som helst objektivt godtagbar anledning att vägra invandraren tillträde till restaurangen. Invandraren blev insläppt först efter argumentering. Dörrvakten har därför inte gått invandraren till handa på de villkor som han i sin verksamhet tillämpar i förhållande till andra. Han har därför gjort sig skyldig till olaga diskriminering genom att vägra invandraren tillträde, även om han själv eller överordnad senare ändrar detta beslut.

I den ovan relaterade situationen berodde det på invandarens handlande att dörrvakten eller hans överordnade fick tillfälle att ändra det ursprungliga beslutet, nämligen att vägra invandraren tillträde. Hade invandraren nöjt sig med detta och avlägsnat sig, hade brottet olaga diskriminering varit fullbordat. Den omständigheten, att invandraren inte låter sig nöja med beskedet utan börjar argumentera, kan inte påverka den tidpunkt, då brottet blir fullbordat. Oavsett om invandraren avlägsnar sig omedelbart efter det första beskedet eller om han efter argumentering får tillträde till restaurangen, är alltså brottet fullbordat i och med att invandraren i det första skedet vägrats tillträde.

Eftersom brottet olaga diskriminering fullbordats redan när invandraren i det första skedet vägrats tillträde, kan den omständigheten, att han senare erhåller tillträde till restaurangen, inte medföra straffrihet för gärningsmannen.

Den lämnade redogörelsen bör kompletteras med ytterligare några uppgifter.

Bestämmelsen omfattar även diskriminering förövad av den som är anställd i allmän tjänst, vari han har att gå allmänheten till handa, det må vara på sätt som är jämförbart med drivande av näringsverksamhet eller i något annat hänseende, t. ex. genom tjänsteutövning i socialförvaltning, hos arbetsförmedlingen eller vid domstolar. I första hand avses anställda i stat och kommun. Men även anställda i godkända allmänna inrättningar, som utövar någon offentlig funktion, tjänar allmännyttigt ändamål eller har grundats med hjälp av allmänna medel eller åtnjuter understöd av sådana medel, kan begå olaga diskriminering. Med "allmänheten" avses även särskilda grupper eller kategorier av befolkningen.

Interna mellanhavanden i företag och inrättningar, exempelvis sådana som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, omfattas inte av bestämmelsen (prop. 1970: 87 s. 39 och 76).

Diskriminering innebär att *missgynna* någon genom att behandla honom mindre förmånligt än andra. Att någon gynnas medför inte automatiskt att någon annan missgynnas. Det kan finnas godtagbara skäl för att ge företräde för personer av en viss folkgrupp, utan att de som tillhör andra grupper kan sägas bli diskriminerade. Medan det torde vara olaga diskriminering om en näringsidkare i Sverige ger rabatt åt alla svenska medborgare, behöver det inte vara det om en näringsidkare av utländsk nationalitet i Sverige ger rabatt åt alla sina landsmän.³

Slutligen bör nämnas att högsta domstolen i en dom den 1 mars 1985 (NJA 1985 s. 226) funnit olaga diskriminering föreligga i ett fall där en zigenare av en tjänsteman hos ett kommunalt bostadsföretag nekades att hyra lägenhet i ett område där det redan bodde andra zigenare och assyrier. Invändningen att syftet härmed var att motverka bostadssegregation godtogs inte.

Övriga tillämpliga bestämmelser i brottsbalken

Åtskilliga straffrättsliga bestämmelser kan sägas ge ett skydd mot beteende av etniskt diskriminerade karaktär även om de inte tillkommit just med tanke på detta. DU har redogjort för vissa sådana bestämmelser i betänkandet Ds A 1984: 7 s. 51–58. Här förtecknas dessa straffstadganden.

- Mord, dråp och misshandel
- Olaga tvång
- Olaga hot
- Hemfridsbrott
- Ofredande och skadegörelse
- Årekränkingsbrott
- Mordbrand, grov mordbrand och allmänfarlig ödeläggelse
- Störande av förrättning eller av allmän sammankomst
- Uppvigling
- Förargelseväckande beteende
- Myndighetsmissbruk
- Missbruk av förmanskap
- Våld eller hot mot krigsman
- Missfirmelse mot krigsman
- Oskickligt beteende

3.4.4 Civilrättsliga bestämmelser utanför arbetsrätten

I sitt betänkande (Ds A 1984: 7) Om olaga diskriminering tar DU upp exempel på sådana civilrättsliga bestämmelser som kan ge ett skydd mot etnisk diskriminering. Inledningsvis hänvisas till bl. a. bestämmelser, som ger domstolarna möjlighet att jämka eller helt åsidosätta avtalsvillkor som strider mot god sed eller eljest är otillbörliga och till principen om rätten att bli medlem av ekonomisk förening eller fackförening. Därefter redovisas exempel på sådana här avsedda bestämmelser särskilt från boendeområdet. Dessa exempel behandlas.

³ Se Beckman, Kommentarer till Brottsbalken II, 5: e uppl. s. 240

- Överlåtelse av arrenderätt
- Förlängning av arrenderätt
- Överlåtelse av hyresrätt
- Upplåtelse av lägenhet i andra hand
- Förlängning av hyresavtal
- Hyresförhandlingslagen
- Reparationsföreläggande
- Kommunal anvisningsrätt
- Medlemskap i bostadsrättsförening
- Medlemskap i ekonomisk förening
- Lika behandling i ekonomisk förening och bostadsrättsförening
- Rätt till försäkring
- Säljåliggande

3.4.5. Rättsregler på arbetslivets område till skydd mot etnisk diskriminering

A. Rättsläget på arbetsmarknaden i stort

Någon för hela arbetsmarknaden generell rättsregel till skydd mot etnisk diskriminering finns inte. I arbetsdomstolens praxis har emellertid utvecklats en allmän rättsgrundsats av innebörd att en arbetsgivares handlande skall stå i överensstämmelse med god sed på arbetsmarknaden. Som kommer att framgå av det följande ger den grundsatsen, liksom möjligheten att med stöd av den s. k. generalklausulen i 36 § avtalslagen sätta åt sidan oskäligen villkor, möjlighet att komma tillrätta med vissa former av diskriminering. Vidare föreligger rättsregler som utan att särskilt ta sikte på etnisk diskriminering förbjuder en arbetsgivare att i speciella situationer handla godtyckligt eller osakligt i ett anställningsförhållande.

A.1 I anställningsförhållanden

God sed på arbetsmarknaden

Om en arbetsgivare i ett bestående anställningsförhållande utsätter en arbetstagare för diskriminerande behandling kan detta angripas med rättsliga medel såsom stridande mot god sed på arbetsmarknaden. Arbetstagaren kan då ha rätt till skadestånd för den ekonomiska skada som kan ha uppstått. Det är också tänkbart att ersättning kan utgå för den kränkning som åtgärden har inneburit för arbetstagaren.

Arbetsdomstolen har vid ett flertal tillfällen haft att bedöma i vad mån en arbetsgivares handlande har stått i överensstämmelse med god sed på arbetsmarknaden. I ett uppmärksammat rättsfall från 1983 underkände domstolen en turordningsöverenskommelse som hade träffats mellan en arbetsgivare och en facklig organisation under uttrycklig hänvisning till att överenskommelsen innebar en diskriminering av den finsktalande personalen på arbetsplatsen. Omständigheterna i det aktuella rättsfallet, *AD 1983 nr 107* (Britta Lempiäinen i Åbo, Finland m. fl. mot Johnson Line AB i Stockholm) var följande.

Fartyget Svea Corona gick i färjetrafik mellan Stockholm och Åbo. Sedan bolaget övertagit fartyget under 1981 gjorde arbetsgivaren bedömningen att personalen vid fartygets intendenturavdelning kunde minskas i rationaliseringssyfte. Förhandling i frågan togs upp med Svenska Sjöfolksförbundet. Parterna enades om att uppsägningar av 19 arbetstagare skulle äga rum på grund av arbetsbrist. Separata turordningslistor upprättades för var och en av de fyra personalgrupperna serveringspersonal, ekonomibiträden, kallskänkor och hyttuppasserskor. På var och en av de fyra listorna placerades anställda som enbart var finsktalande efter andra anställda. I övrigt bestämdes turordningen så att arbetstagare med kortare anställningstid placerades efter arbetstagare med längre anställningstid. Turordningslistorna fastställdes genom överenskommelse den 14 juli 1982. Uppsägningarna av de 19 arbetstagarna ägde rum under tiden den 21 juli – 1 augusti 1982.

Arbetsdomstolen ansåg att utredningen i målet inte gav stöd för annat antagande än att arbetsbrist förelåg i den omfattning som motiverade att 19 arbetstagare vid intendenturavdelningen sades upp.

När det därefter gällde att ta ställning till om det förelåg saklig grund för att säga upp var och en av de 19 berörda arbetstagarna med hänsyn till gällande turordningsregler gjorde domstolen till en början följande uttalande.

Anställningsskyddslagens regler om den turordning som skall iakttas vid uppsägning på grund av arbetsbrist innebär att anställningstidens längd i första hand är bestämmande för turordningen. Arbetstagare med längre anställningstid har företräde framför arbetstagare med kortare anställningstid. Vid lika anställningstid har arbetstagare med högre levnadsålder företräde. Avsteg från denna på anställningstid och levnadsålder grundade turordning kan dock ske, om ett iakttagande av turordningen kräver att arbetstagare omplaceras men denne saknar erforderliga yrkeskvalifikationer för de ändrade arbetsuppgifterna. Till det anförda kommer vidare det betydelsefulla förhållandet att under vissa i lagen angivna förutsättningar en turordning, som är upprättad efter andra grunder, kan fastställas genom kollektivavtal. Det föreligger dock därvid inte någon fullständig avtalsfrihet. En avtalad turordning saknar avsedd verkan, om den strider mot god sed på arbetsmarknaden eller eljest är otillbörlig.

Arbetstagarsidan gjorde i målet gällande att turordningsöverenskommelsen var rättsstridig främst genom att den upprättats under hänsynstagande till arbetstagarnas språkkunskaper.

Arbetsgivarparten invände häremot att det av sjösäkerhetsskäl hade varit befogat att i turordningen placera arbetstagare som enbart var finsktalande efter andra arbetstagare.

Domstolen bedömde saken på följande sätt. Några föreskrifter i lag eller författning enligt vilka det skulle krävas från sjösäkerhetssynpunkt att intendenturpersonal på Svea Corona innehar särskilda språkkunskaper föreligger inte. Såvitt framkommit har betydelsen från sjösäkerhetssynpunkt av ombordsanställdas språkkunskaper inte berörts mellan bolaget och den för sjösäkerheten ansvariga myndigheten, sjöfartsverket, före turordningsöverenskommelsens tillkomst. Frågan har inte heller dessförinnan behandlats som en sjösäkerhetsfråga inom skyddsorganisationen ombord på Svea Corona. Nu anförda omständigheter gör att det kan betvivlas att det verkligen var sjösäkerhetsskäl som föranledde bolaget att tillmäta de anställda språkkunskaper avgörande betydelse i turordningshänseende. Under alla omständigheter har arbetsgivarparterna inte förmått styrka i målet att ett sådant hänsynstagande har varit sakligt motiverat. Enligt domstolens mening innebär turordningsöverenskommelsen därför

en diskriminering av den enbart finsktalande intendenturpersonalen. Överenskommelsen är därmed stridande mot god sed på arbetsmarknaden.

I domslutet förpliktades bolaget att till var och en av de förfördelade arbetstagarna utge allmänt skadestånd med 20 000 kr. Bolaget var vidare skyldigt att betala ekonomiskt skadestånd motsvarande den ekonomiska förlusten för arbetstagarna på grund av uppsägningen.

I ett annat rättsfall, *AD 1983 nr 46* (Mentalskötaren Lena Ohlsson mot Malmöhus läns landsting) uppkom frågan i vad mån landstinget hade utövat sin arbetsledningsrätt på ett sådant sätt att det stred mot lag och goda seder på arbetsmarknaden. De allmänna uttalanden arbetsdomstolen gjorde i domen om hur arbetsledningsrätten får utövas får anses vägledande även i fall av etnisk diskriminering. Bakgrunden och de närmare omständigheterna i tvisten var följande.

Lena Ohlsson var anställd av landstinget och arbetade som mentalskötare vid S:t Lars sjukhus i Lund. I slutet av sommaren 1978 gjorde Lena en anmälan till sjukvårdsföreståndaren vid sjukhuset om att en viss skötare, Nilsson, på avdelning 42 C misshandlade intagna patienter. Anmälan ledde till ett sammanträffande mellan sjukhusledningen och Lena, men sjukhusledningen beslöt att inte vidta några andra åtgärder än att fortsättningsvis hålla skärpt uppsikt över skötaren. Lena tyckte det var anmärkningsvärt att ingenting hände och att den utpekade skötaren fick gå kvar i sin syssla på avdelningen. Vid årsskiftet 1978/79 gjorde hon därför polisanmälan och anmälde också det hela till socialstyrelsen. Hon berättade också för massmedia om det inträffade.

Sedan Sydsvenska Dagbladet i januari 1979 gjort ett reportage om förhållandena på avdelning 42 C, utfärdade sjukvårdsdistriktet ett pressmeddelande vari Lena namngavs. Pressmeddelandet innehöll en dementi av att det skulle förekomma några missförhållanden på avdelningen. Pressmeddelandet var emellertid så utformat att det också innefattade ett angrepp på Lena. Vad som sedan inträffade var att ett antal av Lenas arbetskamrater tog ställning mot henne. Till följd av de samarbetssvårigheter som därmed uppkom på avdelningen förflyttades Lena till en annan avdelning och fick så småningom tjänstledighet med lön. I september 1979 omplacerades hon till en helt annan avdelning inom sjukhuset.

Enligt arbetsdomstolens uppfattning hade landstinget huvudansvaret för den uppkomna situationen när Lena fick svårigheter att samarbeta med annan personal. Landstinget underlät i det läget att aktivt stödja Lena och företog i stället åtgärder, främst det tidigare nämnda pressmeddelandet, som innefattade direkt kritik mot henne. De olika omplaceringarna liksom även åtgärden att bevilja Lena tjänstledighet med lön måste för henne ha framstått som en konsekvens av att hon gjort polisanmälan och vänt sig till massmedia. ansåg domstolen. Detta måste landstinget ha insett.

I domskälen erinrar arbetsdomstolen om att det sedan gammalt i svensk rätt gällt den principen att en part inte får utnyttja honom eljest tillkommande befogenheter på ett sätt som strider mot lag och goda seder. Arbetsdomstolen har sålunda beträffande den tidigare gällande fria uppsägningsrätten uttalat, att den inte fick begagnas för ett syfte som kunde sägas vara rättsstridigt eller verkligen strida mot allmän moral (*AD 1967 nr 26*). Detta gäller också i fråga om arbetsledningsrätten, påpekar domstolen. Utövas arbetsledningsrätten i strid mot lag och goda seder i samband med t.ex. en omplacering kan omplaceringen angripas med rättsliga medel, även om den inte fått så ingripande verkningar att den kan underkastas

rättslig prövning på ett sätt som påminner om vad som gäller vid uppsägning (jfr. AD 1982 nr 112).

Enligt domstolens mening åsidosatte landstinget den nyss angivna allmänna rättsgrundsatsen när Lena under sommaren 1979 ställdes inför valet att 1. acceptera en omplacering till ett annat sjukhus, 2. att begära tjänstledigt utan lön eller 3. lämna sin anställning. Denna bedömning beror på att landstinget – på sätt tidigare beskrivits – har ansvar för att samarbetssvårigheter uppkom och dessutom åsidosatt sin skyldighet att stödja Lena då hon i syfte att slå vakt om patienternas personliga säkerhet och integritet gjort polisanmälan och vänt sig till massmedia. Landstinget hade därigenom orsakat Lena ekonomisk skada och ålades ersätta henne för mistad lön.

I flera fall har tvistefrågan i arbetsdomstolen gällt om arbetsgivaren genom trakasseråtgärder av olika slag har förmått arbetstagaren att lämna anställningen (se t. ex. AD 1977 nr 198, 1982 nr 99, 1983 nr 3, 1984 nr 80, 1984 nr 102, 1985 nr 65). Enligt domstolens praxis kan arbetstagaren i sådant fall inte anses bunden av sin uppsägning, om den har föranletts av arbetsgivaren och denne därvid har handlat på ett sätt som inte överensstämmer med god sed på arbetsmarknaden eller som annars måste anses otillbörligt.

Tillämpning av 36 § avtalslagen på oskäligen avtalsvillkor

Om en arbetsökande eller arbetstagare på grund av dålig utbildning, avsaknad av arbetslivserfarenhet e. d. befinner sig i en underlägsen ställning i förhållande till arbetsgivaren, kan arbetsgivaren söka utnyttja situationen så att de avtalsvillkor parterna avtalar om, t. ex. lönen, blir sämre än vad som är normalt i branschen. På den kollektivavtalsreglerade sektorn där de fackliga organisationerna är verksamma och där flertalet arbetstagare är fackligt organiserade är något sådant säkert sällan förekommande. Däremot är risken större att oskäligen avtalsvillkor förekommer utanför den kollektivavtalsreglerade sektorn. (Jfr prop. 1975/76: 81 s. 114).

I arbetsdomstolens dom AD 1982 nr 142 (Koskullskulle Arbetareförening, Folkets Hus u. p. a. mot Sol-Britt Henriksson) prövades skäligheten av ett lönevillkor i ett skriftligt anställningsavtal som hade träffats mellan arbetsgivaren och en kvinnlig arbetstagare, Sol-Britt Henriksson, som enligt arbetsdomstolens uppfattning intog en underlägsen ställning i avtalsförhållandet. Domstolen fann att avtalsvillkoret avseende lönedelen var oskäligt och lämnade avtalsvillkoret utan avseende. Som skälig lön utdömdes i stället ett belopp som stod i överensstämmelse med riksavtalet i branschen. Med hänsyn till att arbetstagare tillhörande etniska minoriteter många gånger kan komma att inta en svag ställning i förhållande till arbetsgivare har domen särskilt intresse i frågan om etnisk diskriminering. De närmare omständigheterna i målet var följande.

Sol-Britt Henriksson deltidanställdes genom ett skriftligt anställningsavtal som vaktmästare vid Folkets Hus i Koskullskulle. Enligt avtalet skulle arbetsvederlaget utgöras av fri familjebostad jämte 175 kr/mån. I avtalet fanns en uppräkningslista av arbetsåligganden men ingen uppgift om

arbetstid. Anställningen kom att vara nästan två år. Den upphörde efter uppsägning från folketshusföreningens sida sedan Sol-Britt organiserat sig och hennes organisation ställt krav på kollektivavtalsreglering, som föreningen inte ansåg sig ha ekonomisk möjlighet att bära.

Sedan anställningen upphört, väckte Sol-Britt talan om ytterligare lön. Hon hävdade att lönevillkoret enligt det skriftliga avtalet borde sättas åt sidan såsom oskäligt enligt 36 § avtalslagen, eftersom det hade rått ett uppenbart missförhållande mellan parternas prestationer. I stället borde skälig lön bestämmas, varvid villkoren i riksavtalet för branschen skulle utgöra riktpunkt. För arbetet hade hon i form av bostadsförmån och lön uppburit ersättning enligt avtalet med tillhoppa ca 26 000 kr, och hon yrkade nu ytterligare lön, beräknad enligt riksavtalet, med ca 24 000 kr. Föreningen bestred att lönevillkoret skulle sättas åt sidan.

I tvisten huruvida lönevillkoret var oskäligt eller inte kom mot sättningsarna mellan parterna att gälla frågan, vilken tid som åtgått eller borde ha åtgått för det arbete som det ålegat Sol-Britt att prestera enligt avtalet. Föreningen, som sålunda vitsordade skäligheten av timtidsersättningen enligt riksavtalet, menade att endast 700 timmar hade krävts för arbetet medan Sol-Britt angav 1 700 timmar. Hon påstod också att arbetsuppgifterna blivit betydligt mer betungande än vad som sagts vid anställningsavtalets tillkomst.

I arbetsdomstolens domskäl noterades inledningsvis att domstolen ansett att Sol-Britt befunnit sig i en underlägsen ställning i förhållande till folketshusföreningen: Hon var då avtalet träffades arbetslös samt saknade utbildning och tidigare arbetslivserfarenhet. Hon var inte ansluten till något fackförbund, och det avtal som erbjöds henne var ett enskilt anställningsavtal som formulerats av arbetsgivarparten.

I frågan huruvida parternas prestationer stått i missförhållande till varandra hade domstolen att värdera hur lång tid som krävts för det arbete som det ålegat Sol-Britt att prestera enligt avtalet. Utöver hennes egen uppgift om att arbetet faktiskt tagit 1 700 timmar bestod utredningen av en fackföreningsombudsmans förklaring att den tidsåtgången överensstämde med en beräkning enligt kollektivavtalets normer för lokalvård. Med hänsyn till att denna utredning gav stöd för Sol-Britts påstående om den avtalade prestationens omfattning ansåg domstolen att det förelegat ett avsevärt missförhållande mellan hennes prestation och den ersättning hon erhållit enligt avtalet. Och vid ett övervägande av de anförda omständigheterna fann arbetsdomstolen att avtalsvillkoret avseende lönedelen var oskäligt med hänsyn till avtalets innehåll och omständigheterna vid avtalets tillkomst. Därför skulle villkoret lämnas utan avseende, och skälig lön skulle utgå för det utförda arbetet. Som skälig lön utdömdes yrkat belopp i enlighet med riksavtalets normer.

Anställningsskyddslagens regler om uppsägning och avskedande m. m.

Enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) måste en arbetsgivare som vill säga upp en arbetstagare ha saklig grund för uppsägningen (7 § första stycket). Saklig grund för uppsägning föreligger ej, om det skäligen kan krävas att arbetsgivaren bereder arbetstagaren annat arbete hos sig (7 § andra stycket). Arbetsbrist utgör normalt saklig grund för uppsägning, men vissa regler om turordning mellan de anställda måste iakttagas. I huvudsak gäller att arbetstagare med längre anställningstid har företräde till fortsatt anställning framför arbetstagare med kortare anställningstid

(22 §). Arbetstagare som har blivit uppsagd på grund av arbetsbrist har till dess ett år förflutit från anställningens upphörande företrädesrätt till ny anställning inom den verksamhet där han har varit sysselsatt förut (25 §). Uppsägning utan saklig grund skall på yrkande av arbetstagare förklaras ogiltig. Detta gäller dock ej om uppsägningen angrips enbart på den grund att den strider mot bestämmelserna om turordning (34–35 §§). Avskedande får ske, om arbetstagaren grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren (18 §). Har en arbetstagare blivit avskedad under omständigheter som inte ens räckt till för en giltig uppsägning, skall avskedandet förklaras ogiltigt på yrkande av arbetstagaren (35 §). Åsidosätter arbetsgivaren sina förpliktelser enligt lagen, skall han utge, förutom lön och andra anställningsförmåner, ersättning för uppkommen skada. Skadeståndet kan avse både ersättning för den förlust som uppkommer och ersättning för den kränkning som lagbrottet innebär. Ersättning för skada som avser tid efter anställningens upphörande är maximerad enligt särskilda regler (39 §).

De nu återgivna reglerna innebär ett skydd mot godtycke vid uppsägning och avskedande och ger samma skydd åt alla arbetstagare. Uppsägning eller avskedande som sker på grund av arbetstagarens etniska tillhörighet är otvivelaktigt att anse som sakligt ogrundad.

Kollektivavtal och medbestämmande för de anställda

Ett grundläggande skydd mot osaklig och diskriminerande behandling i anställningsförhållandena ligger givetvis i det förhållandet att anställningsvillkoren i stor utsträckning regleras kollektivt på arbetsmarknaden.

Genom MBL har vidare de kollektivavtalsslutande arbetstagarorganisationerna fått en förstärkt förhandlingsrätt gentemot arbetsgivaren i frågor rörande förhållandet mellan arbetsgivaren och organisationens medlemmar på arbetsplatsen. Innan arbetsgivaren beslutar om viktigare förändring av sin verksamhet, skall han på eget initiativ förhandla med arbetstagarorganisationerna. Detsamma gäller innan arbetsgivare beslutar om viktigare förändring av arbets- eller anställningsförhållandena för arbetstagare som tillhör organisationen (11 §). Även i andra fall är arbetsgivaren, om arbetstagarorganisationen påkallar det, skyldig att förhandla innan han fattar eller verkställer beslut som rör medlem i organisationen (12 §). Mellan parter som träffar kollektivavtal om löner och allmänna arbetsvillkor bör vidare, om arbetstagarparten begär det, även träffas kollektivavtal om medbestämmanderätt för arbetstagarna i frågor som avser ingående och upphörande av anställningsavtal, ledningen och fördelningen av arbetet och verksamhetens bedrivande i övrigt (32 §).

De hittills träffade centrala medbestämmandeavtalen vilar i stort på lagens regler om arbetstagarinflytande. I dessa centrala ramavtal förutsätts emellertid att lokala avtal skall träffas om hur arbetstagersidans inflytande skall utformas mer i detalj ute på enskilda företag eller i kommuner och statliga myndigheter. Om ytterligare avtal träffas i frågor om nyanställning, befordran och utbildning för befordran m. m. är det sannolikt att utrymmet för etnisk diskriminering av anställningssökande eller anställda minskas. (Se t. ex. medbestämmandeavtalet för kommuner och landsting, MBA-KL bilaga D1).

Den fria anställningsrätten och rådande begränsningar

På den privata delen av arbetsmarknaden gäller sedan gammalt principen att en arbetsgivare fritt kan anställa den arbetssökande han finner lämplig. Vissa inskränkningar i den fria anställningsrätten föreligger dock. Enligt lagen (1979: 1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet (JämL) får en arbetsgivare inte missgynna en arbetssökande på grund av hans eller hennes kön (2 §). Vidare gäller enligt lag (1974: 13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder att en arbetsgivare under vissa förutsättningar kan vara förhindrad att anställa andra arbetstagare än den som den offentliga arbetsförmedlingen har anvisat eller godtagit (12 §). Till följd av bestämmelserna om primär förhandlingsskyldighet i 11 § medbestämmandelagen kan en arbetsgivare vara skyldig att förhandla med facklig organisation på arbetsplatsen före beslut om utseende av chef i företaget (AD 1979 nr 118, 1980 nr 72, 1981 nr 8). Som tidigare nämnts kan en arbetsgivare i detta hänseende genom medbestämmandeavtal ha åtagit sig längre gående förpliktelser än vad som följer av lagen. Någon lagregel som förbjuder en arbetsgivare att diskriminera arbetssökande på grund av etnisk tillhörighet finns emellertid inte på den privata sektorn av arbetsmarknaden.

För den offentliga delen av arbetsmarknaden gäller bl. a. grundlagens regler om att en arbetsgivare vid tillsättning av tjänst endast får fästa avseende vid sakliga grunder. Diskriminering av arbetssökande på grund av etnisk tillhörighet är därmed rättsstridig. Regeln behandlas närmare i det följande.

*B. Rättsregler som endast gäller den offentliga sektorn**Obligatorisk saklighet inom offentlig förvaltning*

1 kap. 9 § RF föreskriver att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall iakttaga saklighet och opartiskhet i sin verksamhet. I en tidigare version av denna paragraf fanns en andra mening, enligt vilken domstolar och förvaltningsmyndigheter inte fick "utan rättsligt stöd särbehandla någon på grund av hans personliga förhållanden, såsom tro, åskådning, ras, hudfärg, ursprung, kön, ålder, nationalitet, språk, samhällsställning eller förmögenhet". Den meningen ströks i samband med 1976 års revision av regeringsformen. Den strukna meningen var avsedd att närmare klargöra innebörden i det krav på normmässighet i myndigheternas handlande som uppställs genom den allmänna föreskriften om saklighet och opartiskhet i förvaltningen. Att den numera borttagits innebär inte någon ändring i sak. Den togs bort därför att den gett upphov till missförståndet att lagstiftaren skulle vara beredd att stifta diskriminerande lagar (prop. 1975/76: 209 s. 102 f).

Man kan alltså utgå från att 1 kap. 9 § RF riktar sig mot bland annat just

etnisk diskriminering inom den offentliga förvaltningen. Till denna grundlagsregel anknyter vidare särskilda bestämmelser i lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA) vad gäller anställnings upphörande, turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist, disciplinansvar m. m. (Jfr vidare för den kommunala sektorns del AD 1981 nr 169 och NJA 1985 s. 360).

Endast sakliga grunder vid tillsättning av statligt reglerade tjänster

I 11 kap. 9 § RF stadgas beträffande tillsättning av statlig tjänst att avseende skall fästas "endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet". Med "förtjänst" avses närmast tjänstetid och därmed den vana som någon förvärvat genom föregående tjänstgöring. Med "skicklighet" brukar menas lämpligheten för befattningen, ådagalagd genom teoretisk och praktisk utbildning samt den dittillsvarande verksamheten.

Enligt 1809 års regeringsform fick avseende inte fästas vid någonting annat än förtjänst och skicklighet. I grundlagberedningens förslag till ny regeringsform hade denna regel bibehållits. Emellertid hade i ett remissyttrande satts i fråga om inte bl. a. arbetsmarknadspolitiska och lokaliseringspolitiska skäl kommer att göra det erforderligt med undantag från principen om förtjänst och skicklighet som enda tillsättningsgrunder. Departementschefen tog fasta på detta förslag och härigenom kom regeln att avfattas så att avseende får fästas endast vid "sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet". Således ger regeln utrymme för att, vid tillsättning av de tjänster det här gäller, bl. a. arbetsmarknadspolitiska åtgärder får vägas in såsom sakliga grunder vid sidan av förtjänst och skicklighet. Närmare regler om tjänstetillsättning finns bl. a. i LOA (4 kap.).

C. Arbetstagarorganisationernas verksamhet

I det föregående har behandlats skyddet mot diskriminering i förhållandet mellan arbetsgivaren och den enskilde arbetstagaren eller arbetssökanden. Även i relationen facklig organisation – arbetstagare finns emellertid regler som avses motverka särbehandling och missgynnande. Frågor om diskriminering kan i detta senare hänseende uppkomma både vad gäller arbetstagare som är medlemmar i en facklig organisation och sådana som står utanför organisationen.

När det till en början gäller förhållandet mellan en facklig organisation och dess medlemmar följer av allmänna föreningsrättsliga grundsatser att organisationen i princip är skyldig att behandla alla medlemmar lika. I denna likhetsprincip ligger visserligen inte att alla medlemmar har rätt att kräva föreningens bistånd i alla uppkommande frågor. Däremot kan krävas att lika fall skall behandlas lika. Har t.ex. en facklig organisation i en uppsägningstvist biträtt en medlem, får organisationen inte i ett helt likartat fall underlåta att lämna en annan medlem motsvarande biträde. Inte heller får organisationen handla på ett sådant sätt att viss medlem eller vissa medlemmar otillbörligt gynnas eller missgynnas jämfört med andra medlemmar.

Även när det gäller en arbetstagarorganisations förhållande till arbetsta-

gare som står utanför organisationen uppkommer i vissa lägen krav på likabehandling. Den arbetsrättsliga lagstiftningen bygger i stor utsträckning på att de s. k. etablerade fackliga organisationerna, dvs. de som har träffat kollektivavtal med arbetsgivarsidan, vid fullgörandet av lagstiftarens intentioner företräder hela arbetstagarkollektivet, utan avseende på arbetstagarnas organisationstillhörighet. Arbetstagarorganisationerna är då skyldiga att vid t. ex. förhandlingar enligt 11 § MBL eller vid avgörandet av ledighetsfrågor enligt 5 § studieledighetslagen, tillvarata medlemmars och icke-medlemmars intressen på ett i sakligt hänseende lika sätt.

En arbetstagare som i något av de nu behandlade avseendena har blivit utsatt för diskriminering på grund av etnisk tillhörighet har möjlighet att få rättelse i domstol. Arbetstagaren kan också vara berättigad till skadestånd för uppkommen skada.

3.5 Ombudsmän och vissa andra tillsynsorgan

Här lämnas en översiktlig redogörelse för ombudsmannainstitutioner och vissa andra tillsynsorgan.⁴

Justitiekanslern (JK) lyder enligt 11 kap. 6 § RF under regeringen. JK:s uppgifter regleras i huvudsak i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn samt i förordningen (1975:1345) med instruktion för justitiekanslern och i vissa andra författningar, bl. a. tryckfrihetsförordningen och rättegångsbalken. JK har bl. a. till uppgift att utöva tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. JK får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som har begått brottslig gärning genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget. JK får även göra anmälan om disciplinärt ansvar. – JK står inte under tillsyn av riksdagens ombudsmän (JO).

JO – eller en eller flera av riksdagen valda ombudsmän – utövar enligt 12 kap. 6 § RF tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar. JO har samma befogenheter som JK i denna tillsynsuppgift, jfr lagen (1975:1057) med instruktion för justitieombudsmännen. De prövar båda klagomål från enskilda, gör inspektioner och tar upp ärenden på eget initiativ. – JO står inte under JK:s tillsyn.

Näringsfrihetsombudsmannen (NO) är ombudsman för konkurrensbegränsningsfrågor enligt 11 § lagen (1970:417) om marknadsdomstol m. m. NO:s närmare uppgifter framgår av förordningen (1982:1048) med instruktion för näringsfrihetsombudsmannen. De är främst att främja en från allmän synpunkt önskvärd konkurrens inom näringslivet.

Konsumentombudsmannen (KO) är ombudsman för frågor om oskäliga avtalsvillkor enligt 11 § lagen (1970:417) om marknadsdomstol m. m. KO är tillika chef för konsumentverket, se förordningen (1976:429) med in-

⁴ Närmare uppgifter finns bl. a. i konstitutionsutskottets betänkande (KU 1984/85: 35 s. 417 ff.) och i 1983 års JO-utrednings betänkande (SOU 1985: 26) JO-ämbetet – En översyn.

struktion för konsumentverket. KO har vidare vissa uppgifter enligt marknadsföringslagen (1975: 1418), konsumentkreditlagen (1977: 981) och lagen (1971: 112) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden.

Jämställdhetsombudsmannen (JämO) har i uppgift att se till att lagen (1979: 1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet efterlevs. JämO skall därvid i första hand söka förmå arbetsgivare att frivilligt följa lagens föreskrifter samt också i övrigt medverka i strävandena att främja jämställdhet i arbetslivet. JämO:s uppgifter behandlas närmare i förordningen (1980: 415) med instruktion för jämställdhetsombudsmannen. Samtidigt med JämO inrättades en jämställdhetsnämnd, vars uppgifter framgår av JämL och förordningen (1980: 416) med instruktion för jämställdhetsnämnden. Bakgrunden till de båda nu angivna förordningarna redovisas i regeringens förordningsmotiv 1980: 1.

NO, KO och JämO har samtliga bl. a. processförande uppgifter. De står alla under JK:s och JO:s tillsyn.

Utanför det statliga området finns många olika slags ombudsmannafunktioner som sköts av en person eller något annat organ. Här skall endast nämnas Pressens opinionsnämnd och Pressombudsmannen samt de patientombudsmän eller förtroendenämnder som finns i vissa landsting.

Vid sidan av ombudsmannainstitutioner finns i den statliga förvaltningen många andra tillsynsorgan. Vissa myndigheter har ställning som tillsynsmyndigheter i förhållande till andra myndigheter. Så är fallet med t. ex. riksåklagaren och riksrevisionsverket. Andra har kontrollerande funktioner på skilda områden i samhället såsom bankinspektionen, försäkringsinspektionen och radionämnden.

3.6 Statens invandrarverks uppgifter enligt gällande regler

Enligt 2 § förordningen (1969: 137) med instruktion för statens invandrarverk är invandrarverket (SIV) central förvaltningsmyndighet för utlännings-, flykting-, invandrar- och medborgarskapsfrågor i den mån de inte ankommer på annan myndighet.

Verkets särskilda åligganden anges i 3 §. Det åligger verket särskilt att bl. a.

— — —
fortlöpande bevaka behovet av åtgärder för att främja invandrares och språkliga minoriteters sociala och kulturella situation i Sverige samt efter samråd med berörda myndigheter föreslå eller vidtaga åtgärder och verka för samordning av åtgärderna,

verka för samordning av samhällsinformationen till och om invandrare samt svara för sådan samhällsinformation till invandrare som icke ankommer på annan myndighet och för information till allmänheten i invandringspolitiska frågor,

svara för sådan dokumentation om invandrares och språkliga minoriteters sociala och kulturella situation som icke ankommer på annan myndighet,

vara kontaktorgan mellan samhället och invandrare, språkliga minoriteter samt deras sammanslutningar.

— — —

Verket har också uppgiften att delta i samråd med andra statliga myndigheter stadgad i förordningen (1976: 310) om åtgärder för invandrare m. fl.

Några befogenheter som tillsynsmyndighet har enligt gällande bestämmelser inte tillagts SIV.

3.7 Tidigare förslag om en ombudsman mot etnisk diskriminering

I en motion (1981/82: 1071) föreslog Arne Gadd (s) och Hans Pettersson (s) i Helsingborg tillsättandet av en riksdagens ombudsman för invandrarfrågor med uppgift att följa invandrapolitikens tillämpningar. Över motionen avgavs remissyttranden av justitieombudsmannen Anders Wigelius och av SIV. I konstitutionsutskottets betänkande (KU 1982/83: 7) återges deras remissvar enligt följande.

JO Wigelius är inte övertygad om det riktiga i att vid sidan av JO tillsätta en speciell riksdagens invandrarombudsman. Om riksdagen önskar en skärpt bevakning från JO:s sida, eller en bättre rapportering beträffande invandrarers situation i vårt land, kan instruktion härom självfallet lämnas genast eller önskemålet annars beaktas vid den aviserade översynen beträffande riksdagens ombudsmän. Enligt JO Wigelius är det, som motionärerna framhåller, obestridligt att invandrarernas situation ofta är svår och osäker, speciellt under den första tiden i Sverige, beroende på den kulturella och politiska verklighet som de lämnat. Att invandrarna får hjälp att finna sig till rätta här i landet är ett starkt intresse. Vad som behövs härvidlag torde främst vara information till och mellan berörda grupper samt rådgivning och personligt stöd i individuella fall. För detta finns redan åtskilligt. Man kan enligt JO Wigelius peka på invandrarverkets samordnings- och informationsverksamhet, undervisningen i svenska, invandrarbyråernas arbete, socialtjänsten och rättshjälpen. För invandrarernas rättssäkerhet är det särskilt betydelsefullt att deras ärenden om asylrätt, arbetstillstånd och övriga viktiga ting som regleras av utlänningslagstiftningen blir behandlade utan sakligt sett onödig tidsutdräkt. Härför fordras uppenbarligen kraftigt ökade resurser.

Statens invandrarverk (SIV) instämmer i vad som sägs i motionen om invandrarernas utsatta situation och att särskild hänsyn måste tas till detta. I motionen nämnda arbetsuppgifter för en invandrarombudsman åvilar emellertid redan i dag olika myndigheter. Tillsynen över rättstillämpningen i offentlig verksamhet är en uppgift för justitieombudsmännen. Ombudsmännen skall vidare verka för att brister i lagstiftningen avhjälpas och för enhetlighet i rättstillämpningen. Justitiekanslern har i viss mån liknande arbetsuppgifter. Justitieombudsmännens verksamhet har under senare år blivit mer utåtriktad och troligen alltmer känd bland invandrarna. För att sprida information om sin verksamhet har justitieombudsmännen ordnat s. k. öppna hus dit representanter för invandrarorganisationerna inbjudits. Det är viktigt att liknande aktiviteter fortsätter för att fördjupa informationen men också för att nå nytillkomna grupper av invandrare och flyktingar. — SIV anser att den nuvarande ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter i fråga om tillsyn över rättstillämpningen och ansvar för invandrar- och minoritetsfrågorna är ändamålsenlig. Det skulle inte vara meningsfullt att ha en invandrarombudsman med ansvar för alla dessa olikartade verksamhetsområden. Mot den bakgrunden avstyrker SIV förslaget om en invandrarombudsman.

Konstitutionsutskottet behandlade motionen i nämnda betänkande i anslutning till frågan om en översyn av JO-ämbetet. Utskottet hemställde om tillsättandet av en utredning med uppgift att verkställa en översyn av JO-ämbetet och anförde att utredningen borde överväga frågan om invandrarnas särskilda behov av insatser från JO:s sida med hänsyn till deras speciella situation.

Den JO-utredning, som sedan tillsattes, har numera avgivit sitt betänkande (SOU 1985: 26) JO-ämbetet – En översyn. Utredningen anför följande i frågan.

Enligt utredningens mening finns inte anledning att tillägga JO någon särskild i författning utpekad tillsynsuppgift rörande invandrare. Inte heller anser utredningen att JO – lika litet på detta område som på andra områden under hans tillsyn – bör ges några särskilda direktiv om vad han skall rikta in sin tillsyn på. Utredningen konstaterar för övrigt att de uppgifter som enligt motionen skulle åvila den föreslagna invandrarombudsmannen enligt gällande ordning redan ankommer på JO. Behovet av en särskild invandrarombudsman kan därför ifrågasättas. Självfallet är det angeläget att JO beträffande invandrare – liksom beträffande andra utsatta grupper i samhället – är beredd att, så snart det är påkallat, ingripa till deras hjälp med de medel som står till buds samt att JO påtalar ev. brister i den lagstiftning som rör dem. Det finns naturligtvis behov av olika åtgärder för att hjälpa invandrarna till rätta i deras mellanhavanden med myndigheter m. m. Dessa insatser bör emellertid i första hand göras av olika ordinarie organ i samhället. Även JO kan dock – inom ramen för sin upplysnings- och rådgivningsverksamhet (se 8.5) – vara behjälplig härmed.

4 Diskrimineringsutredningens arbete

Med stöd av regeringens bemyndigande den 3 augusti 1978 tillkallade dåvarande chefen för arbetsmarknadsdepartementet, statsrådet Wirtén, en särskild utredare (A 1978: 06) med uppgift att göra en utredning om fördomar och diskriminering i fråga om invandrare m. fl. Till särskild utredare förordnades generaldirektören Kjell Öberg. Utredningen antog namnet diskrimineringsutredningen (DU).

DU har avlämnat flera betänkanden och rapporter. Tre av betänkandena har särskilt intresse som bakgrund till de förslag som läggs fram i denna promemoria.

I delbetänkandet (SOU 1983: 18) *Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet* har utredningen föreslagit ett arbetsrättsligt, skadeståndssanktionerat förbud för arbetsgivare att diskriminera arbetssökande och anställda på etnisk grund. Delbetänkandet (Ds A 1984: 7) *Om olaga diskriminering* innehåller förslag som berör straffbestämmelsen om olaga diskriminering i 16 kap. 9 § BrB. Vidare har skilda förslag lagts fram i slutbetänkandet (SOU 1984: 55) *I rätt riktning*.

4.1 Förslaget till lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet och den fortsatta beredningen av det inom regeringskansliet

4.1.1 Betänkandet

I direktiven (Dir. 1978:78) för DU konstaterades att bestämmelsen om straff för olaga diskriminering inte gäller arbetsmarknaden. Utredningsuppdraget angavs gälla även arbetsmarknaden men i direktiven uttalades att det liksom tidigare i första hand borde anförtros arbetsmarknadens parter att frivilligt och i samverkan se till att diskriminering förhindras på arbetsmarknaden. Om utredaren skulle finna att starka skäl talade för en lagstiftning även på detta område skulle han dock efter samråd med arbetsmarknadens parter kunna föreslå en sådan.

DU fann efter att ha genomfört flera olika undersökningar att det förekommer etnisk diskriminering i arbetslivet och att denna diskriminering är betydande. För att komma till rätta med diskrimineringen ansåg DU att man måste använda sig av något av alternativen lagstiftning, information och avtal mellan arbetsmarknadens parter. DU fann härvid att information inte skulle vara nog samt att ett avtal inte var tillräckligt bl. a. eftersom det inte skulle bli bindande för dem som inte var kollektivavtalsbundna. DU påpekade också att arbetsmarknadsparterna trots att de haft mycket lång tid på sig ännu inte ingått något avtal. Mot denna bakgrund och under åberopande av att FN-konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering krävde lagstiftning på ifrågavarande område, fann DU det nödvändigt med en ny lagstiftning för att komma till rätta med diskrimineringen på arbetsmarknaden. DU konstaterade att det i och för sig är möjligt att vidga de straffrättsliga bestämmelserna om olaga diskriminering i 16 kap. 9 § BrB till att omfatta även arbetsmarknaden men fann att bevisproblemen inom straffrätten är så svåra att en civilrättslig lagstiftning där bevisbördan kan uppdelas var att föredra.

I sitt delbetänkande Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet föreslår därför DU införandet av en civilrättslig lagstiftning mot diskriminering vid anställning och inom anställningsförhållanden. Den föreslagna lagstiftningen bygger i allt väsentligt på jämställdhetslagen.

DU har i den föreslagna lagen inte lämnat någon närmare definition av vilka grupper som omfattas av lagen utan har nöjt sig med att ange lagens ändamål, nämligen ett skydd för envar mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Detta medför att även majoritetsbefolkningen i princip skyddas av lagstiftningen, vilket enligt DU även krävs i FN-konventionen.

Begreppet etnisk tillhörighet definieras inte i lagen men förklaras i betänkandet omfatta diskrimineringsgrunderna ras, hudfärg, etniskt och nationellt ursprung samt nationalitet men däremot inte trosbekännelse.

I lagförslaget följer därefter ett förbud för arbetsgivaren att göra sig skyldig till etnisk diskriminering, vilket till skillnad från jämställdhetslagen omfattar även de fall där någon anställning över huvudtaget inte kommer till stånd. I de följande paragraferna anges situationer då sådan diskriminering skall anses föreligga. En bevisbörderegeln med ett presumtionsansvar, som är uppbyggt enligt jämställdhetslagens modell, finns också med. I likhet med vad som gäller enligt jämställdhetslagen stadgas vidare om vissa

aktiva åtgärder och möjlighet till positiv särbehandling. Dessa regler är dock inte av så omfattande natur som jämställdhetslagens motsvarande regelsystem. Slutligen har även reglerna om påföljder och tillämpning i huvudsak byggts på jämställdhetslagens modell och JämO föreslås också bli övervakande myndighet.

Sammanfattningen av betänkandet bifogas denna promemoria som *bilaga 1*.

4.1.2 Remissutfallet

Flertalet remissinstanser var positiva till en lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet men de flesta framförde kritik i olika avseenden mot den utformning lagstiftningen fått. Även de positiva remissinstanserna framhöll i allmänhet att andra åtgärder i syfte att motverka diskriminering, t. ex. information, utbildning och arbetsmarknadspolitiska insatser var väl så viktiga som lagstiftning. De tveksamma och negativa remissinstanserna framhöll bl. a. att lagen skulle bli svår att tillämpa, att utformningen var sådan att den skapade rättsosäkerhet och att det fanns risk för att lagen skulle motverka sitt eget syfte. Från arbetsgivarhåll uttalades också särskild kritik som gick ut på att DU bedrivit sitt arbete på ett sätt som rimmade illa med vad som uttalats i direktiven om samråd med arbetsmarknadens parter.

En sammanställning av remissyttrandena bifogas, *bilaga 2*.

4.1.3 Hearings våren 1984

Under våren 1984 genomförde arbetsmarknadsdepartementet tre hearings med arbetsmarknadens parter, invandrarorganisationer och vissa myndigheter. I ett bakgrundsmaterial till dessa hearings diskuterades olika lösningar av frågan, främst

- avtalsvägen eller med andra ord metoden med någon form av uppförandedekod antagen av parterna
- en straffrättslig regel för arbetsmarknaden, motsvarande den som gäller när en enskild träder i kontakt med näringslivet och den offentliga sektorn (16 kap. 9 § BrB)
- en civilrättslig lagstiftning uppbyggd kring en generalklausul utan detaljerade föreskrifter om de olika diskrimineringsfallen och utan någon bevispresumtion. Förslaget hade väsentligen sin utgångspunkt i de synpunkter arbetsdomstolen (AD) anfört i sitt remissvar.

Vidare nämndes i bakgrundsmaterialet en annan metod, nämligen den förvaltningsrättsliga reglering till stöd för äldre arbetstagare och för arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga som finns i lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder, främjandelagen.

Resultatet av hearingarna kan kort sammanfattas enligt följande.

Arbetsmarknadens parter förklarade bl. a. att man inte hade iakttagit någon diskriminering när det gäller dem som redan är inne på arbetsmarknaden, men godtog – med undantag för Svenska arbetsgivareföreningen –

de resultat DU kommit fram till om förekomsten av diskriminering. Samtliga arbetsmarknadsorganisationer, utom LO, ansåg att ett avtal eller en "uppförandekod" var den bästa lösningen. LO förklarade, att man inte trodde att man kan lösa problemet avtalsvägen. Utan ett allmänt personalpolitiskt avtal skulle arbetstagarorganisationerna enligt LO inte kunna hindra diskriminering vid anställningstillfällen. De flesta organisationerna var av den uppfattningen att problemet med diskriminering sannolikt var störst vid anställningstillfället.

Invandrarrådets representanter var eniga om att såväl arbetsgivare som fackliga företrädare ibland gör sig skyldiga till etnisk diskriminering och att lagstiftning av den modell DU föreslagit borde införas. Man underströk också kraftigt svårigheten att veta vart man skall vända sig för att få hjälp när man utsätts för etnisk diskriminering.

Myndigheterna var i allmänhet positiva till någon form av lagstiftning men negativa till den utformning av lagen som DU föreslagit. Förslaget om en lag uppbyggd kring en generalklausul fick ett blandat mottagande. Flera framhöll att jämställdhetslagen borde vara förebild för en lagstiftning, några var positiva till förslaget till en lag uppbyggd kring en generalklausul, medan andra var kritiska. Bl. a. framfördes uppfattningen att det med en sådan lag kunde bli svårt att förutse hur ett visst handlande skulle bedömas vid en rättslig prövning.

4.2 Särskilt om delbetänkandet Om olaga diskriminering

I delbetänkandet Om olaga diskriminering redovisas en genomgång av rättsväsendets handläggning av polisanmälningar om hets mot folkgrupp och olaga diskriminering (16 kap. 8 och 9 §§ BrB). Vidare föreslås bl. a. en höjning av straffmaximum för olaga diskriminering och en ändring i skadeståndslagen som innebär att olaga diskriminering läggs till skadeståndslagens uppräknade brott som berättigar till ersättning för psykiskt lidande. I betänkandet lämnas vidare vissa förslag dels om handläggningen inom rättsväsendet rörande denna brottstyp, dels om nya uppgifter för SIV. De senare förslagen sammanfattas i betänkandet enligt följande.

Vi föreslår även, att såväl polis- som åklagarmyndighets handläggning av ärenden rörande hets mot folkgrupp och olaga diskriminering skall följas av statens invandrarverk (SIV), som löpande skall få del av anmälningar, förundersökningsprotokoll och beslut från polis- och åklagarmyndighet. SIV skall även ta emot och till polisen vidarebefordra anmälningar om hets mot folkgrupp och olaga diskriminering. Verket skall vidare ta emot och pröva klagomål från enskilda eller grupper enligt artikel 14 i FN:s rasdiskrimineringskonvention. Slutligen skall SIV inom ramen för sitt särskilda informationsansvar medverka till att kunskaper om de aktuella lagrummen sprids hos såväl invandrarna som den svenska allmänheten och hos myndigheterna.

Remissinstansernas syn på dessa sistnämnda förslag har särskilt sammanställts. En förteckning över remissinstanserna och denna sammanställning bifogas (*bilaga 3*).

Betänkandet bereds för närvarande inom justitiedepartementet.

I diskrimineringsutredningens slutbetänkande behandlas bl. a. frågan om de etniska minoriteternas förhållanden på flera samhällsområden, såsom skolan, socialtjänsten, hälso- och sjukvården, arbetslivet, bostadsmarknaden, massmedia och rättsväsendet. Vidare utvecklas tanken om en tillsynsroll för SIV ytterligare. Bl. a. föreslås att SIV skall ge vägledning och bistånd till enskilda och grupper som anser sig diskriminerade. DU har bedömt sådana åtgärder vara av central betydelse men inte velat föreslå att SIV skall kunna underställa gärningar en rättslig prövning i någon form av ombudsmannaroll (s. 230). Utredningen har också synpunkter på utformningen och tillämpningen av förordningen (1976: 310) om åtgärder för invandrare m. fl. Förordningen bifogas här (*bilaga 4*). Slutligen upprepas förslaget att SIV skall ges uppdraget att som nationellt organ mottaga och pröva framställningar från enskilda eller grupper av enskilda i fråga om påstådda kränkningar av FN:s konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering.

Remissinstansernas syn på dessa förslag har särskilt sammanställts. En förteckning över remissinstanserna, inledande redogörelser för utredningens delförslag på detta område och sammanställningen över remissinstansernas synpunkter bifogas här (*bilaga 5*).

5 Överväganden

5.1 Inledande synpunkter

I det föregående har redogjorts för de regler som redan i gällande rätt verkar till skydd mot etnisk diskriminering. Särskilt de regler, grundade på både avtal och lag, som finns i arbetsrätten har därvid uppmärksamats. Vidare har DU:s förslag och remissbehandlingen av dem redovisats. Slutligen har också de ombudsmannainstitutioner som i dag finns presenterats.

DU:s kartläggning av förekomsten av etnisk diskriminering i det svenska samhället har gett ett resultat, som visar att statsmakterna – stödda av en bred remissopinion – bör ta ytterligare initiativ för att bekämpa sådan diskriminering. I detta avsnitt av promemorian kommer valet av lämpliga åtgärder att diskuteras. Som en bakgrund till den diskussionen bör dock några synpunkter läggas på själva begreppet etnisk diskriminering.

Diskriminering är ett samlingsuttryck för en rad företeelser som strider mot principen om likvärdig behandling. Etnisk diskriminering tar därvid sikte på sådan diskriminering som sker på etnisk grund, dvs. beror på sådant som bl. a. ras, hudfärg och nationellt eller etniskt ursprung. Det kan sägas omfatta en mängd företeelser på livets alla områden – såväl inom den offentliga som den enskilda sfären av samhällslivet som i privatlivet. I samhällsdebatten i stort kan uttrycket användas i en vid mening utan närmare preciseringar. Människor har ändå ganska klara uppfattningar om vad det är frågan om. Etnisk diskriminering blir däremot mångtydigt och svårt att avgränsa och närmare bestämma när det ses som ett rättsligt begrepp i lagstiftningssammanhang.

Ett ytterligare problem är att begreppet etnisk diskriminering används både subjektivt och objektivt. I det ena fallet handlar det om hur någon, med rätt eller orätt, har en upplevelse av att ha blivit utsatt för etnisk diskriminering. I det andra fallet kan det vara fråga om att i ett rättsligt sammanhang fastslå att diskriminering just på etnisk grund i objektiv mening faktiskt ägt rum.

Begreppet kan också sägas omspänna företeelser av väldigt varierande svårighetsgrad, alltifrån ett känslomässigt grundat handlande på privatlivets område till ett allvarligt missgynnande från en offentlig myndighets sida. Här ligger också att begreppet genomgår förändringar på grund av det sociala livets utveckling.

Etnisk diskriminering är vidare anknuten både till den behandling enskilda individer möter och till hela etniska gruppers ställning i samhället i olika avseenden.

Etnisk diskriminering måste också betraktas med utgångspunkt i den handling som är eller påstås vara diskriminerande. Med direkt diskriminering avser DU avsiktligt konkret missgynna direkt på etnisk grund. Indirekt diskriminering handlar om att uppställa krav eller villkor som får ett missgynnande som effekt genom att vissa personer eller grupper i praktiken diskvalificeras. DU har pekat på att indirekt diskriminering kan vara både avsiktlig och oavsiktlig.

Till frågan om etnisk diskriminering hör också begreppet positiv särbehandling. Det kan här sägas handla om sådana generella åtgärder för att stärka en viss grupps ställning i samhällslivet, som bygger på den övergripande principen om likvärdig behandling.

Det ligger i sakens natur att ett samhällsproblem med dessa många aspekter måste angripas på flera sätt. Attitydbildning genom utbildning och information är givetvis av grundläggande betydelse. Lagstiftning är därvid viktig, därför att samhället genom rättsreglerna ger uttryck för sin uppfattning. Men rättsreglerna måste också vara effektiva och praktiskt gå att tillämpa. Vidare måste rättsreglerna utformas så att de tillgodoser kravet på rättssäkerhet i förfarandet. Den lagstiftning som vi i dag har att använda mot etnisk diskriminering är inte minst ett uttryck för hur statsmakterna hittills sett på avvägningen mellan rättssäkerhet och effektivitet. Frågan är nu om denna lagstiftning behöver kompletteras och förbättras.

5.2 Inledande genomgång av rättsläget

I avsnitt 3 har lämnats en närmare redogörelse för gällande lagstiftning. En viktig utgångspunkt är därvid 1970 års lagstiftningsärende. Då genomfördes en analys av vilka ändringar i svensk rätt som fordrades i anledning av ratificeringen av FN-konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering. Denna analys resulterade i tillkomsten av straffstadgandet i 16 kap. 9 § BrB mot olaga diskriminering med vissa regler mot diskriminering i näringsverksamhet och i det allmännas verksamhet. Arbetslivet lämnades år 1970 utanför lagrummets tillämpningsområde. Detta beslut fattades mot bakgrund av de ingående överväganden som redovisas i förarbetena. Vad som därvid spelade in var bl.a. arbetsmarknadens

parters gemensamma roll att i stor utsträckning själva genom avtal och på annat sätt ansvara för förhållandena på arbetsmarknaden, förekomsten av avgöranden i AD:s praxis om god sed i avtalsförhållanden och det då fattade beslutet att utreda möjligheterna att stärka anställningsskyddet.

Vid sidan av den centrala straffrättsliga bestämmelsen i 16 kap. 9 § BrB finns, som framgår av redogörelsen i avsnitt 3, åtskilliga andra stadganden av betydelse för att hindra etnisk diskriminering i samhället. Här nämns sammanfattningsvis följande.

Statsmakterna måste iaktta förbudet i 2 kap. 15 § RF mot etniskt diskriminerande inslag i lagstiftning och annan normgivning. Den regeln leder, tillsammans med regler om att myndigheterna skall iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet och 16 kap. 9 § m. fl. bestämmelser i BrB, till att statliga och kommunala befattningshavare i myndighetsutövning och andra kontakter med allmänheten inte får utsätta någon för etnisk diskriminering.

Inom straffrätten finns åtskilliga bestämmelser som kan bli tillämpliga i situationer där någon utsatts för diskriminerande behandling på etnisk grund. Sådana regler är bl. a. bestämmelserna om förtal och förolämpning i 5 kap. BrB och förargelseväckande beteende i 16 kap. 16 § BrB. Att sådana straffrättsliga regler kan vara verksamma vid händelser också på arbetslivets område ligger i sakens natur och har i ett avseende särskilt framhållits av departementschefen, se prop. 1981/82: 58 s. 20 angående förolämpning av invandrare på arbetsplats.

Inom civilrätten finns också åtskilliga regler, både generella klausuler med krav på iakttagande av god sed och speciella stadganden, t. ex på boendeområdet, som kan verka till skydd mot etnisk diskriminering.

Förhållandena inom arbetslivet har utförligt redovisats i avsnitt 3.4.5. Här skall endast följande understrykas.

Vad gäller arbetssökande till statligt reglerad tjänst garanteras saklighet i prövningen av anställningsärendet av regler i regeringsformen (1 kap. 9 § och 11 kap. 9 §) och genom lagen (1976:600) om offentlig anställning. Särskilt med hänsyn till innehållet i 1 kap. 9 § RF torde kommunerna ha att iaktta principen om saklighet i anställningsärenden.

Någon allmän lagregel enligt vilka arbetsgivaren är skyldig att iaktta saklig grund för anställning finns inte på den privata arbetsmarknaden. Anställningsrätten är fri. Detsamma gäller befordran och utbildning. Jämställdhetslagen, liksom främjandelagen, innehåller dock regler som inskränker denna frihet.

Genom medbestämmandelagen ges vidare arbetstagarna genom sina organisationer möjligheter att – på både den offentliga och den privata arbetsmarknaden – utöva ett inflytande på personalpolitikens område, ett inflytande som kan få betydelse när det gäller bl. a. frågor om meritvärdering.

För offentlig arbetsgivare gäller nyssnämnda saklighetskrav även i anställningsförhållanden. Härtill kommer på hela arbetsmarknaden den viktiga regeln i anställningsskyddslagen om saklig grund för uppsägning från arbetsgivarens sida. I ett rättsfall, AD 1983: 107, har vidare principen om god sed på arbetsmarknaden lett till att ett förfarande betraktats som etnisk diskriminering.

Även i relation till arbetstagarnas organisationer åtnjuter den enskilde i flera viktiga avseenden ett skydd mot etnisk diskriminering. Detta skydd är visserligen inte lagstadgat, eftersom föreningarnas verksamhet väsentligen är oreglerad i lag. Genom flera viktiga avgöranden i rättspraxis kommer dock en princip om likabehandling på föreningslivets område till uttryck.

5.3 Internationell belysning

DU har redogjort för rättsläget i de övriga nordiska länderna, några västeuropeiska stater och USA. Denna genomgång gör det möjligt att jämföra de svenska förhållandena med andra länders rättssystem, länder som i likhet med Sverige ratificerat FN-konventionen mot rasdiskriminering. Jämförelserna försvåras dock av två faktorer: dels skillnaderna mellan det kontinentala och det anglosaxiska rättssystemet och dels av ländernas olika traditioner i fråga om lagstiftning på arbetslivets område bl. a. med en i Sverige mycket starkare reglering av anställningsskyddet än i andra länder. Några drag skall här framhållas.

De nordiska länderna har i stora drag en likartad reglering. Straffbud liknande 16 kap. 9 § BrB finns i de övriga nordiska länderna. Etnisk diskriminering i arbetslivet har inte mötts med särskilda arbets- eller straffrättsliga regler, möjligen med ett undantag. I Finland finns i lagen om arbetsavtal en straffsanktionerad bör-regel som skyddar en arbetstagare mot osaklig behandling av arbetsgivaren. Bestämmelsen gäller inte till skydd för arbetssökande. Krav på saklig grund för uppsägning finns dock också i både svensk och norsk arbetsrättslig lagstiftning. I Västeuropa finns i flera länder straffrättsliga regler mot etnisk diskriminering bl. a. i arbetslivet. Antalet rättsfall som redovisats är dock mycket sparsamt och gör det svårt att bedöma bestämmelsernas närmare funktion. I USA och Storbritannien finns en betydligt mera aktiv och ingripande rättslig reglering såvitt gäller etnisk diskriminering i arbetslivet. Slående är den roll som givits till stående kommissioner med rådgivning, rättshjälp och medling som uppgift allt mot bakgrund av en befogenhet att föra processer i enskilda fall eller i fråga om utvecklingsprogram för olika arbetsplatser. I Nederländerna har nyligen inrättats ett organ med uppgift att på skilda sätt, dock ej processföring eller rättstillämpning, aktivt driva ett arbete mot etnisk diskriminering.

5.4. Synpunkter på DU: s förslag om en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet

I det föregående har framhållits att det i gällande rätt finns regler som i betydande utsträckning ger ett skydd i arbetslivet mot olika former av diskriminering och då bl. a. på etnisk grund. Men det har också betonats att skyddet mot annan diskriminering än könsdiskriminering är svagare och inte egentligen finns för de arbetssökande på den enskilda sektorn. Där råder i stället principen om den fria anställningsrätten, lät vara att medbestämmandelagen kan öppna möjligheter för de fackliga organisationerna till ett medinflytande i personalpolitiken.

Denna ordning har en lång tradition och har väsentligen lämnats orubbad även under 1970-talets intensiva arbetsrättsliga lagstiftning. Allmänt kan sägas att skyddet mot osaklig behandling på det individuella planet förstärkts dels såvitt gäller redan bestående anställningar genom reformerna på anställningsskyddets område, dels genom jämställdhetslagen. På ett mera generellt plan – för arbetstagarna som kollektiv – har i första hand systemet med förhandlingar och avtal på arbetsmarknaden inneburit ett skydd mot osaklig och diskriminerande behandling av arbetstagarna. Denna ordning har förstärkts genom medbestämmandelagen. Ett annat inslag på det generella planet är de arbetsmarknadspolitiskt betingade åtgärderna för att stärka äldre arbetstgares och arbetstgares med nedsatt arbetsförmåga ställning på arbetsmarknaden som kommit till uttryck i främjandelagen, som bl. a. innehåller vissa regler som begränsar den fria anställningsrätten.

Det nu sagda belyser att rättsliga åtgärder till skydd mot diskriminering på arbetsmarknaden kan vara individinriktade och/eller kollektivt inriktade.

Individinriktade åtgärder genom lagstiftning kan ske inom ramen för straffrätten eller arbetsrätten/civilrätten.

I båda fallen knyts konkreta rättsföljder till materiella förbudsregler som verkar i enskilda konkreta fall. Rättsföljden består av sanktioner: i straffrätten ett straff och ev. anknutet skadestånd och i svensk arbetsrätt skadestånd (sanktionen att den diskriminerade skall få anställningen har diskuterats i samband med jämställdhetslagen men har inte genomförts – i andra länder finns sådana sanktioner). Givetvis har individualiserade regler av denna typ viktiga normerande verkningar och har därmed stor betydelse även på ett kollektivt plan.

Genom straffrätten uttrycker samhället sina moraliska ställningstaganden. Med det straffrättsliga systemet är också förenat starka rättsskyddsgarantier för den anklagade. Skäl kan tala för att en etnisk diskriminering i arbetslivet skall kriminaliseras, även om tendensen f. n. är en stark återhållsamhet med nykriminalisering. Att en kriminalisering inte föreslagits av DU beror bl. a. på att DU tvivlat på att en sådan reglering skulle ha önskad effektivitet: de stränga beviskraven i straffrätten skulle för sällan leda till fällande domar. Vidare har DU beaktat arbetsmarknadens parter ovilja till en straffrättslig lösning på området. Starka skäl kan anföras för den ståndpunkten med hänsyn till att rättsbildningen på detta område traditionellt sker genom kollektivavtal.

Från invandrarorganisationernas sida har pekats på att diskriminering på etnisk grund förekommer i arbetslivet bl. a. från arbetskamraters sida och utan att arbetsgivaren är ansvarig för det och att en reglering borde omfatta sådana fall. Som här tidigare påpekats finns inom straffrätten vissa regler som kan ge ett skydd i vissa sådana fall. Detta skydd kan byggas ut ytterligare i straffrätten om det anses nödvändigt. Sådana lösningar är däremot inte möjliga inom arbetsrättens nuvarande systematik. En annan skillnad mellan straffrätten och arbetsrätten är att en arbetsrättslig lagstiftning kan kompletteras med en avtalsreglering mellan arbetsmarknadens parter. Så har också skett på jämställdhetslagens område. En straffrättslig

regel kan här inte ha samma bakgrundsfunktion men kan givetvis bilda utgångspunkt för en uppförandekod som parterna förklarar sig vilja verka för.

Något förslag till en straffrättslig regel på området har inte framlagts av DU. En sådan lösning förutsätter ett närmare utredningsarbete.

En arbetsrättslig lösning ger utöver vad nu sagts, anledning till följande synpunkter. Etnisk diskriminering är inte det enda diskrimineringsproblem som diskuterats inom arbetsrätten. Ett annat gäller behovet av regler för skydd mot diskriminering av föreningsrättskränkande karaktär av arbets-sökande. Den frågan behandlades av arbetsrättskommittén i betänkandet (SOU 1975: 1) Demokrati på arbetsplatsen. Där anförs i frågan (s. 235 f.).

En allmän regel av innebörd, att arbetsgivare inte äger vägra arbetssökande anställning emedan han är oorganiserad eller på grund av hans tillhörighet till viss organisation (eller ev. över huvud emedan han är organiserad) skulle få mycket långtgående verkningar. Uppenbara svårigheter att leda i bevis det verkliga syftet bakom en vägran att anställa skulle kräva en bevisregel motsvarande den som AD för närvarande tillämpar i föreningsrättskränkningsmål, om det över huvud skall gå att genomdriva tillämpning av en regel om skydd för arbetssökandes föreningsrätt. Men det är då svårt att se annat, än att en sådan ny föreningsrättsregel i praktiken innebär en allmän skyldighet för arbetsgivaren att, åtminstone vid konkurrens mellan organiserade och oorganiserade eller mellan arbets-sökande med olika facklig hemvist, anställa den efter något särskilt kriterium mest meriterade. Enligt kommitténs mening är emellertid utbildandet av kriterier för meritvärderingen inte något som ägnar sig för lagstiftning i föreningsrättsliga sammanhang och än mindre något som kan överlätas åt rättstillämpningen. Den diskuterade föreningsrättsregelns långtgående verkningar i de nyss nämnda konkurrensfallen skulle dessutom te sig märkliga om för andra fall bibehölls i princip full frihet för arbetsgivare att anställa vem han önskar. Problemen kring en generell lagstiftning i meritvärderingsfrågan kan emellertid belysas redan genom en erinran om de svårigheter som är förknippade med fastställande i kollektivavtal och lag av turordningsregler för uppsägning (jfr prop. 1973: 129 s. 160). Eftersom i princip enbart underlåtenhet att anställa bör vara att jämföras med vägran att anställa torde vidare, om det över huvud skall vara möjligt att nå full likställighet mellan de förut berörda olika kategorierna av arbetssökande, vara nödvändigt att införa obligatorisk arbetsförmedling eller något liknande system. Det är tydligt att en lösning av de nu berörda problemen leder utanför kommitténs utredningsuppdrag.

Mot bakgrund av det anförda har kommittén inte funnit anledning att gå vidare in på frågan om en allmän regel om skydd för arbetssökandes föreningsrätt.

Något skydd för arbetssökande mot föreningsrättskränkning infördes inte i samband med medbestämmandereformen och rättsläget är oförändrat idag. Inte heller har någon lagstiftning införts mot s. k. organisationsklausuler, en fråga med avgörande samband med den nyssnämnda (jfr nya arbetsrättskommitténs betänkande, SOU 1982: 60, MBL i utveckling s. 286 ff.) Nya arbetsrättskommittén behandlade i detta betänkande på nytt frågan om ett skydd för arbetssökande mot föreningsrättskränkning och anförde detta i anslutning till arbetsrättskommitténs nyss citerade uttalande (s. 285 f.):

Vi har övervägt dessa synpunkter på regler som direkt tar sikte på negativ föreningsrätt och föreningsrättsskydd för arbetssökande och har inte funnit anledning att sätta i fråga de slutsatser som den förra kommittén kom fram till. Bilden har visserligen förändrats under tiden efter tillkomsten av MBL, såtillvida som det numera i lagen (1979: 1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet finns ett slags punktingripande genom lagstiftning mot diskriminering av arbetssökande vid anställningstillfället. Jämställdhetslagen torde i sig visa att lagstiftning som ställer krav på objektivitet vid anställningstillfället är tekniskt genomförbar, även om objektivitetskravet inte görs generellt utan tar sikte enbart på en viss form av diskriminering. Att svårigheterna är stora utgör inte desto mindre jämställdhetslagen ett gott belägg för. Det kan inte heller med säkerhet sägas att den lösning som där har valts utan vidare kan överföras till föreningsrättsområdet, eller att man med samma slags tekniska lösning skulle uppnå de eftersträlvade resultaten.

Jämställdhetsreformen kan alltså ses som ett punktingripande. Reglerna i jämställdhetslagen har för sin effektivitet ansetts fordra bevisregler som innebär att ett orsakssamband presumeras mellan missgynnande och köns-
tillhörighet. DU har bl. a. mot bakgrund härav föreslagit en bevispresumption i en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Det förslaget har mötts med stark kritik under remissbehandlingen.

I fråga om DU: s lagförslag – i hög grad byggt på jämställdhetslagen som modell – har alltså åtskillig kritik framförts. Även det vid hearingarna framlagda utkastet till en mer generalklausulsbetonad lagstiftning har mötts med kritiska påpekanden från några myndighetsföreträdare och vissa av arbetsmarknadens organisationer. – Det kan konstateras att även detta senare lagstiftningsalternativ skulle fordra omfattande överarbetning och en ytterligare remissbehandling innan det skulle kunna förläggas riksdagen. Detta alternativ måste därför redan på grund härav nu anstå. I sammanhanget bör även nämnas att ratificeringen av FN-konventionen mot rasdiskriminering inte kan ges innebörden av ett absolut krav på införande av en förbudslagstiftning av DU: s typ eller genom straffrättsliga regler, jfr i denna fråga 1970 års lagstiftningsärende, föredragande statsrådets uttalande i prop. 1971: 125 s. 26 samt AD: s, ILO-kommitténs och SAF: s remissyttranden i förevarande lagstiftningsärende.

Sedan DU lagt fram sitt betänkande har också från andra håll väckts förslag om liknande skyddsregler för andra utsatta grupper, jfr bl. a. betänkandet (SOU 1984: 63) Homosexuella och samhället.

Här görs den bedömningen att de nu berörda lagstiftningsförslagen också måste bedömas i ett mera generellt perspektiv av det slag som antyds i arbetsrättskommitténs citerade uttalande. De bör ses också mot bakgrund av en tänkt ordning med ett generellt diskrimineringsförbud beträffande arbetssökande eller med andra ord ett krav på saklig grund vid anställningsbeslut på den privata delen av arbetsmarknaden och konsekvenserna av en sådan princip.

Genom förvaltningsrätten kan åtgärder vidtas för att möta mera generella problem på arbetsmarknaden som statsmakterna önskar ingripa mot. Både i jämställdhetslagen och i främjandelagen finns regler enligt vilka en myndighet ges i uppgift att mera aktivt sköta en tillsyn på ett område.

Myndighetens verksamhet garanteras genom vissa regler om uppgiftsplikt för arbetsgivare. Där regleras också en skyldighet för arbetsgivaren att vidta vissa av myndigheten angivna åtgärder i enlighet med lagstiftningens syfte. Vidare förekommer vitessanktioner i sammanhanget. I främjandelagen finns även straff och sanktionen arbetsförmedlingstvång. Det bör här dock även nämnas att JämO:s uppgift att bevaka att aktiva åtgärder vidtas för jämställdhet från en arbetsgivares sida är begränsad till de fall där inte frågan reglerats genom kollektivavtal som slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation.

Kollektivt inriktade åtgärder av denna typ är viktiga inslag i arbetsmarknadspolitiken särskilt i perioder av hög arbetslöshet. Utrymme finns för en god samverkan mellan myndigheten och arbetsmarknadens parter i regelsystem av denna typ. Mera sällan tillgrips tvångsreglerna i myndighetens arbete.

DU har föreslagit att ganska detaljerade regler om aktiva åtgärder för att stödja s. k. positiv särbehandling skall ingå i en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Enligt DU skulle dessa regler verka på frivillighetens grund och i samverkan mellan arbetsgivaren och arbetstagarna eller deras organisationer. DU föreslog dock inte någon särskild funktion för den övervakande myndigheten i detta sammanhang. Förslaget har fått ett splittrat mottagande i denna del.

Det är knappast kontroversiellt att hävda att mera generellt inriktade aktiva åtgärder för att motverka etnisk diskriminering i arbetslivet kan vara mycket betydelsefulla. Det gäller sådant som åtgärder för att motverka olika typer av s. k. indirekt diskriminering (uppställande av vissa villkor som utesluter vissa kategorier sökande etc.) och för att understödja sådana olika former av positiv särbehandling som inte kan sägas stå i strid mot principen om att undvika diskriminering. Arbete för att finna riktlinjer som underlättar meritvärderingen av t. ex. utbildningar i andra länder och av flerspråkighet är andra exempel. Med främjandelagen och jämställdhetslagen som förebilder kan aktiva insatser i sådana frågor med fördel initieras av ett särskilt samhällsorgan. Ett sådant organs arbete skulle på ett smidigt sätt kunna förenas med parternas eget gemensamma arbete på området.

DU:s betänkanden innehåller vidare värdefulla genomgångar av gällande rätt. Här belyses den ganska komplicerade bestämmelsen i 16 kap. 9 § BrB och det stora antalet stadganden på skilda rättsområden som tillsammans med viktiga principer utvecklade i praxis bildar ett inte oväsentligt, om än ej heltäckande rättsligt skydd mot etnisk diskriminering i vårt samhälle. — Det finns anledning att här ta fasta på de intryck som denna redovisning ger. Med en så pass svår och speciell reglering fordras god överblick och goda kunskaper för att de möjligheter till rättsligt skydd mot etnisk diskriminering som finns redan i dag skall kunna tas tillvara.

DU har vidare gjort en undersökning av rättsväsendets behandling av anmälningar om olaga diskriminering enligt 16 kap. 9 § BrB. Undersökningens resultat är mycket negativt till polisens och åklagarmyndigheternas handläggning av dessa ärenden. DU:s bedömning har mött mycket stark kritik av berörda remissinstanser.

DU har av sin undersökning bl. a. dragit slutsatsen att SIV bör tilldelas

en tillsynsroll på området. Även i sitt slutbetänkande har DU föreslagit olika uppgifter för SIV för att genom kontroll och aktiva åtgärder påverka rättstillämpningen på området. Remissvaren företer på denna punkt en ganska splittrad men övervägande negativ bild. Tanken på en tillsynsroll för SIV har bestämt avvisats bl. a. av JK.

Utfallet av remissbehandlingen av DU:s arbete i de två sist nämnda avseendena bör dock kompletteras med det i grunden positiva mottagandet DU:s förslag har fått såvitt gäller aktiva åtgärder och JämO som övervakande myndighet. Flera remissinstanser är dock tveksamma inför förslaget att göra just JämO till övervakande myndighet.

Utan att värdera DU:s förslag i de här avseendena mera i detalj kan två allmänna slutsatser dras, nämligen *att* en tillsynsroll för SIV i förhållande till rättsväsendet inte är tänkbar i den föreslagna formen *och att* förslaget om ett organ med uppgifter att på ett samlat sätt övervaka eller på annat sätt aktivt stödja tänkt lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet har en god förankring bland remissinstanserna.

5.5 En ombudsman mot etnisk diskriminering?

5.5.1 Inledning

Av föregående avsnitt har framgått att det inte bedöms som möjligt att nu införa sanktionerade förbudsregler mot etnisk diskriminering i arbetslivet eller inom ramen för arbetsrätten. Ett förbud mot etnisk diskriminering på detta område förenat med en sanktion av typ straff eller skadestånd är därmed en ordning som inte behandlas vidare i denna promemoria. Ytterligare lagstiftningsåtgärder av sådant slag är förenade med svåra problem på centrala rättsområden. Det finns vidare ett behov av att ytterligare undersöka om inte redan gällande rätt på området i högre utsträckning än hittills kan användas som ett skydd mot etnisk diskriminering. Ett ställningstagande till behovet av sådan lagstiftning, som nu diskuterats, måste därmed skjutas på framtiden.

DU har i flera sammanhang lagt fram förslag om aktiva åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet med bevakningsuppgifter för JämO och med en aktivare roll för SIV i form av service till enskilda, samverkan med myndigheter och en form av tillsyn av rättsväsendet. Remissinstanserna, som bedömt förslagen i olika sammanhang, har varit kritiska mot enskildheter i dessa förslag, främst vad gäller SIV:s tänkta roll i förhållande till rättsväsendet. En samlad bedömning av remissutfallet och av vad som framkom under hearingarna visar dock att förslagen om aktiva åtgärder på arbetslivets område och om olika former av service och uppföljning lagda hos ett myndighetsorgan ansetts som viktiga inslag i arbetet att motverka etnisk diskriminering. Här har mottagandet varit övervägande positivt.

Mot denna bakgrund finns det anledning att nu överväga åtgärden att tillskapa ett myndighetsorgan med särskilda uppgifter för att i bred kontakt med enskilda och samhällslivets olika offentliga och privata organ aktivt bekämpa etnisk diskriminering i samhällslivet på både ett individuellt och kollektivt plan. Denna möjlighet skall behandlas närmare i detta avsnitt.

En sådan institution skulle kunna ges en viss likhet med de ombudsmannainstitutioner som redan finns i Sverige och i många andra länder. De centrala frågorna är här vilka närmare uppgifter en sådan institution skulle ha och hur den skulle vara organiserad. Dessa frågor måste därvid bedömas bl. a. mot bakgrund av den svenska rättsordningen och dess institutioner i övrigt.

En annan utgångspunkt för den fortsatta framställningen är att ett nytt myndighetsorgan av den skisserade typen åtminstone tills vidare inte skulle ges någon processförande roll. Som framgått tidigare finns inte förutsättningar för en lagstiftning med förbudsregler. Inte heller förefaller det lämpligt att inom ramen för de gällande materiella reglerna föra in någon ny processförande institution såsom en specialåklagare eller exklusivt rätts-hjälpsbiträde etc. Ombudsmannens uppgifter skulle i stället i huvudsak bestå i att verka genom individuell rådgivning och olika pådrivande generella insatser på skilda samhällsområden. För arbetslivets del bör dock övervägas särskilda befogenheter för ombudsmannen främst för att garantera denne insyn.

5.5.2 Ombudsmannens verksamhetsområde

DU har i sitt slutbetänkande betonat vikten av insatser mot etnisk diskriminering inom samhällslivets olika delar. Remissinstanserna delar denna grundläggande värdering. Ombudsmannens verksamhetsområde bör mot denna bakgrund avse hela samhällslivet. En naturlig gräns bildas därigenom mot privatlivet, som helt bör hållas utanför den tänkta ordningen. Inom verksamhetsområdet faller naturligen sådana samhällsområden som skolan, boendet, hälso- och sjukvården och näringslivet. Ombudsmannen bör alltså som arbetsfält ha både statliga och kommunala myndigheter och enskilda organ med verksamhet inom helt olika områden. Emellertid visar utredningsarbetet att det är nödvändigt att genom särskilda regler betona vikten av att arbetslivet och dess förhållanden ägnas speciell uppmärksamhet av ombudsmannen. Inte heller därvid skall principiellt sett någon skillnad göras mellan den offentliga respektive den privata delen av arbetsmarknaden.

Som framgått av avsnitt 3.4 kan ombudsmannens arbete inom ett på detta sätt angivet verksamhetsområde till mycket väsentlig del bedrivas med direkt utgångspunkt i gällande straffrättslig och civilrättslig lagstiftning och de rättsliga principer som på olika sätt utgör hinder mot etnisk diskriminering. Nuvarande rättsliga reglering täcker dock inte etnisk diskriminering vad gäller arbets sökande på den privata arbetsmarknaden och inte heller stora delar av föreningslivet. Även dessa delar av samhällslivet kan på ett naturligt sätt inbegripas i ombudsmannens verksamhet med stöd av en ändamålsbestämmelse om motverkande av etnisk diskriminering som knyter an till svenska konventionsåtaganden på området.

Denna teknik, att en myndighetsuppgift av här avsett slag delvis bedrivs utan direkt stöd av någon uttrycklig bakomliggande materiell förbuds- eller påbudsregel, är inte helt okänd i svensk rätt. Den ursprungliga utformningen av 1953 års lag om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning

inom näringslivet är ett exempel på sådan lagstiftningsteknik. Enligt den lagen hade näringsfrihetsrådet i uppgift att genom förhandling söka undanröja skadlig verkan av konkurrensbegränsning även av annat slag än sådan som uttryckligen förbjudits i lagen (prop. 1953: 103 jämförd med prop. 1966: 13). Regelsystemet i främjandelagen är uppbyggt efter delvis liknande mönster.

Den offentliga sektorn står under bl. a. JK:s och JO:s tillsyn. Även då myndigheter uppträder som arbetsgivare omfattas de av denna tillsyn. Det skulle kunna hävdas att tillskapandet av en ombudsman mot etnisk diskriminering i fråga om den offentliga sektorn skulle kunna leda till kompetenskonflikter och i varje fall inte fylla någon funktion vid sidan av de på denna sektor verksamma tillsynsorganen. Men flera skäl talar i motsatt riktning. En ombudsman mot etnisk diskriminering, inordnad i systemet av statliga myndigheter, kommer, liksom bl. a. NO och JämO – som för övrigt har uppgifter på både den offentliga och den enskilda sektorn – att vara underkastad JK:s och JO:s tillsyn. JK:s och JO:s tillsyn av den offentliga arbetsgivaren är vidare väsentligen inriktad på en ansvarsprövning av förfarandefrågor i individuella ärenden. En ombudsman mot etnisk diskriminering måste givetvis beakta de prövningsmöjligheter som redan finns och får därför främst syssla med rådgivning i individuella fall och med att initiera förändringar i generella frågor i kontakt med myndigheterna. JK och JO har tillsynsuppgifter som innefattar frågor av vitt skilda slag inom hela den offentliga sektorn. En ombudsman mot etnisk diskriminering skulle däremot få möjlighet att koncentrera sig på en fråga som fordrar alldeles särskilda insatser både i fråga om mål och medel. Härigenom kan ombudsmannen få en viktig roll även på hela den offentliga sektorn.

5.5.3 Ombudsmannens uppgifter

Några utgångspunkter

Tanken på en ombudsman verksam mot etnisk diskriminering på både den offentliga och den enskilda sektorn av samhällslivet väcker en del frågor.

De ombudsmän, som med stöd av lagstiftning nu verkar i det svenska samhället, har alla, i allt fall ytterst och på någon del av verksamhetsområdet, en roll som processförare. En tillsynsfunktion för ombudsmännen kan därmed på ett naturligt sätt knytas an till det undersökningsförfarande som de i egenskap av processförare har tillgång till. När ombudsmän, liksom andra tillsynsmyndigheter, verkar på den offentliga sektorn måste de beakta vissa krav som uppställts i regeringsformen. I bestämmelserna i 11 kap. 2 och 7 §§ RF skyddas domstolar och förvaltningsmyndigheter till sitt oberoende. Enligt dessa regler får ingen annan myndighet bestämma över hur de skall döma respektive besluta i det enskilda fallet.

I fråga om ombudsmäns tillsynsfunktion på den privata sektorn måste beaktas att ombudsmannen liksom annan förvaltningsmyndighet enligt den svenska rättstraditionen inte skall slita tvister mellan enskilda utan att detta enligt 11 kap. 3 § RF är något som ankommer på domstol om inte undantag från principen angivits genom lag. Inom ramen för eller i anknyt-

ning till den processförande rollen har dock ombudsmän som verkar inom den privata sektorn kunnat på ett informellt sätt i viss mån utveckla en roll som medlare.

DU föreslår dels att JämO skall ha en processförande roll i mål om etnisk diskriminering i arbetslivet och i övrigt vara en övervakare av lagens efterlevnad, dels att SIV bl. a. skall ha en tillsynsliknande funktion i fråga om tillämpning av de straffrättsliga reglerna mot etnisk diskriminering och ha förstärkta samrådsfunktioner på området med andra myndigheter.

Av skäl som tidigare redovisats är en särskild lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet med förbudsregler och sanktioner nu inte aktuell. Därmed behöver ombudsmannen inte någon uppgift som processförare. Det finns heller inte anledning att överväga någon uppgift som specialåklagare eller som företrädare i rättegång för en enskild part i diskrimineringsfrågor. Vad som därför bör övervägas är att söka förena en del nya uppgifter för en ombudsman med vissa av de uppgifter som ankommer på en myndighet med ansvar för vissa frågor på området. I avsnitt 5.5.5 redogörs närmare för denna organisationsfråga.

Närmare om uppgifterna

Ombudsmannens uppgifter föreslås vara inriktade på dels individuella, dels generella frågor. På arbetslivets område föreslås därutöver i det följande vissa särskilda bevakningsuppgifter.

De individuella fallen

När det gäller ombudsmannens uppgifter i de individuella fallen är utgångspunkten att det i den svenska lagstiftningen finns åtskilliga rättsregler som verkar till skydd mot etnisk diskriminering. Dessa regler är emellertid rätt svåra att överblicka bl. a. därför att de återfinns i olika rättskällor. Från invandrarorganisationernas sida har med särskild skärpa framhållits behovet av att ha någon instans dit man kan vända sig för att få råd. För invandrare i den första generationen, med begränsade kunskaper i svenska, är det givetvis en i det närmaste omöjlig uppgift att själva skaffa sig tillräcklig kännedom om rättsreglerna. För att stärka denna grups resurser fordras därför särskilda insatser.

Ombudsmannen skall alltså kunna ge personer som vänder sig till honom eller henne råd och information om hur den enskilde skall kunna ta tillvara sin rätt. Ombudsmannen skall därvid kunna ge grundläggande upplysningar om de regler som saken gäller och om hur man får rättshjälp. Vidare skall ombudsmannen kunna hänvisa till advokat, annan rådgivare eller kommunal invandrarbyrå etc. Även en rekommendation att söka biträde hos den fackliga organisationen, hos hyresgästföreningen etc. kan i en del fall ligga nära till hands. Ombudsmannen skall vidare kunna informera om hur en polisanmälan görs och vad man bör överväga i det sammanhanget. Ombudsmannen bör också i en del fall ha anledning att erinra om andra ombudsmäns prövningsmöjligheter.

Rådgivningen bör vara enkel och formlös men också aktiv. Hur pass

ingående rådgivningen bör vara får bedömas med utgångspunkt i det enskilda fallet. Det kan vara lämpligt att ombudsmannen utarbetar upplysningsbroschyrer med bakgrundsmaterial som komplettering till ett mer eller mindre ingående brevsvår eller till ett telefonsamtal.

I vissa fall av principiell vikt eller av större betydelse för den enskilde kan ombudsmannen komma att behöva ta kontakt med myndigheter eller andra för att skaffa sig tillräckligt underlag för rådgivningen. Det kan här röra sig om både att få information om det enskilda fallet och om att inhämta mera allmänt kunskapsmaterial.

En grundläggande tanke är vidare att den erfarenhet som ombudsmannen får av arbetet med individuella fall skall utnyttjas i den generellt inriktade verksamheten. Detta fordrar att ombudsmannen skaffar sig någon sorts system för att kunna följa upp viktiga enskilda fall. Det är dock angeläget att i detta sammanhang framhålla att ombudsmannen inte skall vara en reguljär tillsynsmyndighet. Tanken att SIV skulle ha någon form av tillsynsliknande uppgifter i förhållande till rättsväsendet har mötts av kritik under remissbehandlingen och en sådan funktion skall inte heller ges ombudsmannen. Även utan en sådan tillsynsfunktion skall ombudsmannen emellertid på ett principiellt plan kunna bevaka utvecklingen på olika samhällsområden och därvid bl. a. följa vad som händer i viktiga enskilda ärenden.

Ombudsmannen skall även i de enskilda ärendena kunna hålla överläggningar med den som påstått ha agerat på ett diskriminerande sätt för att få upplysningar i saken. Ombudsmannen bör därvid också kunna undersöka förutsättningarna för någon form av uppgörelse. Om han då finner att den som berörs av en anmälan ger uttryck för en vilja att söka lösa problemet eller på annat sätt gå den enskilde till mötes bör ombudsmannen aktivt kunna verka för någon form av uppgörelse mellan de berörda. Det kan också vara naturligt att ombudsmannen i en sådan eller liknande situation ställer sin sakkunskap i diskrimineringsfrågor till förfogande för att på det sättet bidra till att uppkomna motsättningar får sin lösning. Aktiviteter från ombudsmannens sida i sådana sammanhang kan också vara ägnade att undanröja ev. missförstånd.

Ombudsmannen kan antas komma att ibland ställas inför frågan: Bör jag anmäla detta fall till polis eller åklagare för utredning? Jfr. prop. 1983/84:142 som handlar om frågan om myndigheters möjligheter och skyldigheter att lämna uppgifter om brott till polis eller åklagare. Även om ombudsmannen inte skall ha en roll som en tillsynsmyndighet med skyldighet att på tillsynsområdet anmäla till åtal, kan det ofta vara naturligt att ombudsmannen gör det när fråga är om brott som faller under allmänt åtal. Olaga diskriminering är ett exempel på den typen av brott. Ombudsmannens bedömning om en anmälan till polis eller åklagare bör ske, får grundas på uppgifter genom massmedia eller genom en kontakt med en enskild eller när ombudsmannen eljest får veta något som tyder på att ett brott, med inslag av etnisk diskriminering, ägt rum. En förutsättning för en ansökan är, som nyss nämnts, att brottet faller under allmänt åtal och att kända omständigheter talar för att en förundersökning bör ske. På samma sätt kan det någon gång vara naturligt att ombudsmannen – i ett principiellt

viktigt fall – söker få en överprövning till stånd enligt de rutiner som gäller för detta när en polisanmälan inte leder till åtal. För dessa möjligheter fordras inte och bör inte ske någon lagreglering. Såvitt gäller brott, som inte faller under allmänt åtal, inskränker sig ombudsmannens uppgifter till att ge råd i samband med en förfrågan från den enskilde.

Ombudsmannens åtgärder i de enskilda ärendena skall givetvis dokumenteras på samma sätt som sker i den övriga svenska förvaltningen. Vidare kan erinras om att offentlighetsprincipen kommer att gälla för ombudsmannens och nämndens verksamhet. För vissa av de uppgifter som kommer fram i verksamheten kan det finnas ett behov av sekretesskydd. Sekretessen kan behövas när det i ett ärende hos ombudsmannen eller nämnden kommer fram känsliga uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. En särskild regel om sekretess hos ombudsmannen mot etnisk diskriminering och nämnden mot etnisk diskriminering bör därför tas in i sekretesslagen (1980: 100), SekrL. Bestämmelsen bör utformas med den sekretessregel som förebild som gäller i dag hos jämställdhetsombudsmannen, se 9 kap. 21 § SekrL.

De generella åtgärderna

Ombudsmannen avses enligt förslaget genom överläggningar med statliga och kommunala myndigheter, företag och organisationer samt genom opinionsbildning, information och på annat sätt främja likvärdig behandling med beaktande av etnisk tillhörighet. Ombudsmannen skall alltså vara ett samhällsorgan med uppgift att aktivt driva på utvecklingen på området i önskad riktning och att förebygga missförhållanden på bred front. En sådan funktion som för övrigt inte är helt ny, är en viktig myndighetsuppgift i dagens samhälle. Liknande funktioner finns inom flera samhällssektorer. Här kan allmänt erinras om sådana organ som konsumentverket, med den därtill anknutna konsumentombudsmannen, och brottsförebyggande rådet. Även myndigheter av typ SIV med de uppgifter som angivits i verksinstruktionen och i förordningen (1976: 310) om åtgärder för invandrare m. fl. kan nämnas. Arbetslivet är ett viktigt område för ombudsmannen. Därför är jämställdhetsombudsmannens funktioner och de funktioner som organ inom arbetsmarknadsverket har enligt främjandelagen goda förebilder för hur ombudsmannens uppgifter bör utformas.

Genom många olika medel på det generella planet kan ombudsmannen få en bred kontaktyta i samhället. Opinionsbildning och informationsverksamhet eller med andra ord att delta i utbildning, konferenser, möten och i massmediasammanhang är här naturliga inslag. En öppenhet från ombudsmannens sida i förhållande till massmedia, folkrörelser, föreningslivet och utbildningsväsendets organ bör vara en av hörnstenarna i verksamheten.

Ett centralt inslag i ombudsmannens verksamhet avses också bli överläggningar med statliga myndigheter, kommuner, företag och organisationer. Utgångspunkten är i första hand frivillighet. Att myndigheterna och övriga bör ställa upp på initiativ av ombudsmannen för överläggningar i generella frågor liksom i individuella fall bör framgå i lagtexten. För myndigheternas del bör vikten av samråd också anges i samband med den

överarbetning av förordningen (1976:310) om åtgärder för invandrare m. fl. som det är naturligt att göra i samband med reformen.

Överläggningar som ombudsmannen håller kan tänkas ha flera olika funktioner. De kan tjäna till erfarenhetsutbyte, insamling av fakta och andra upplysningar. I mycket bör överläggningarna också kunna vara attitydbildande. Vid överläggningar med organisationer av olika slag bör diskussionen ibland kunna gälla utvecklandet av "uppförandekoder" eller rekommenderande program i olika frågor som kan befördra likvärdigbehandling med beaktande av etnisk tillhörighet. På olika områden finns sakkunniga myndigheter och organisationer som aktivt kan bidra till sådant arbete. Ombudsmannen bör t.ex. i överläggningar med fastighetsägarnas och hyresgästernas organisationer kunna utarbeta rekommendationer i syfte att motverka etnisk diskriminering på bostadsmarknaden. Ett annat exempel på områden där ombudsmannen skulle kunna bidra är det arbete som SAF, LO och Privattjänstemannakartellen i samarbete med AMS och SIV nu bedriver för att revidera 1975 års handledning "Invandrarfrågorna i företaget".

En ombudsman mot etnisk diskriminering, som utvecklar dessa utåtriktade kontakter och kan samla mycket erfarenhet på området, blir ett viktigt organ för att lämna underlag för politiska beslut. Ombudsmannen bör därför på sikt tas i anspråk i utrednings- och remissarbete i vitt skilda samhällsfrågor. Ombudsmannen bör också ta initiativ till förändringar när det gäller lagstiftning och annat. Den uppgiften, som är central, avses få en framträdande roll genom de förslag som i det följande lämnas beträffande nämnden mot etnisk diskriminering (se avsnitt 5.5.5).

Särskilt om ombudsmannens uppgifter på arbetslivets område

I en lagstiftning om åtgärder mot etnisk diskriminering är, som tidigare framhållits, det viktigt att särskild uppmärksamhet ägnas arbetslivets förhållanden.

I denna promemoria har redovisats vilka regler som finns till skydd mot etnisk diskriminering på arbetslivets område och hur de som söker anställning i privat tjänst nu inte omfattas av något skydd i lag eller avtal. Ansvar för att skyddet mot etnisk diskriminering i arbetslivet byggs ut och blir tillräckligt effektivt vilar givetvis i första hand på arbetsmarknadens parter. Med den inriktning som den nu föreslagna lagstiftningen har, bör dock arbetslivet vara ett viktigt område för ombudsmannen. Det markeras enligt lagförslaget både i en inledande ändamålsbestämmelse, som fokuserar arbetslivet, och i särskilda bestämmelser om ombudsmannens uppgifter och arbetsgivarnas skyldigheter att medverka i ombudsmannens arbete.

Begreppet arbetslivet, som också förekommer i medbestämmandelagen och i jämställdhetslagen bör uppfattas i en ganska vid mening. Under remissbehandlingen av DU:s betänkande och särskilt vid hearingen med invandrarrådets medlemmar har framförts synpunkten att regler mot etnisk diskriminering på arbetslivets område inte bara borde gälla arbetsgivare utan även omfatta den enskildes relationer till arbetskamrater och

fackföreningar. Inom ramen för den här föreslagna lagstiftningen är det naturligt att söka tillgodose dessa önskemål. Det kan ske genom att begreppet arbetslivet här ges en vid innebörd och anses innefatta, förutom relationen arbetsgivare – arbetssökande och arbetstagare och allt som hör till arbetets organisation, också sådant som förhållandena på arbetsplatsen rent generellt liksom arbetsförmedlingens verksamhet och annan verksamhet knuten till arbetslivet, såsom förenings- och utbildningsverksamhet.

Ombudsmannen avses i sin verksamhet med arbetslivsfrågorna ha de uppgifter som beskrivits i det föregående såvitt gäller samhällslivet i stort. Härtill kommer att det i lagen särskilt bör anges två speciella frågor på arbetslivets område som ombudsmannen särskilt bör arbeta med, nämligen dels att arbetssökande inte diskrimineras på etnisk grund vid anställning, dels att goda relationer i arbetslivet mellan etniska grupper främjas.

Den första uppgiften, att motverka etnisk diskriminering beträffande arbetssökande, är central. Den kan beträffande det statliga och det kommunala området bedrivas mot bakgrund av lag och gällande rättsprinciper. Där kan uppgiften främst inriktas på råd i enskilda fall, kartläggning av fakta och arbete på ett generellt plan efter mönster av JämO:s arbete och reglerna i främjandelagen.

På den privata sektorn av arbetsmarknaden är förhållandena annorlunda. Här finns ett behov av en aktiv bevakning från ombudsmannens sida även i enskilda fall, inte minst utanför det kollektivavtalsreglerade området. Ombudsmannen bör även här ibland kunna nöja sig med att ge råd och sakupplysningar. Men inte sällan bör ombudsmannen gå vidare och söka kartlägga vad som faktiskt hänt i det enskilda fallet och skaffa in uppgifter om arbetsgivarens beslutsunderlag i ärendet och liknande. Vidare bör ombudsmannen hålla överläggningar med arbetsgivare för att utbyta information om och synpunkter på hur enskilda fall kan lösas. Överläggningar skall också kunna hållas i syfte att åstadkomma resultat på det generella planet.

För att säkerställa ombudsmannens uppgifter på området föreslås att ombudsmannen ges i lag angivna möjligheter att inhämta uppgifter och upplysningar och att hålla överläggningar med arbetsgivare. Dessa bör därför åläggas en skyldighet i dessa hänseenden. Givetvis bör en överläggning, om både arbetsgivaren och ombudsmannen anser det lämpligt, kunna förenas med en överläggning med en facklig organisation, som i så fall deltar frivilligt.

Överläggningsmöjligheten med arbetsgivare i individuella ärenden är viktig inte minst för att ombudsmannen skall kunna bedöma om gällande ordning är tillräcklig för att motverka etnisk diskriminering i arbetslivet eller om ytterligare åtgärder måste övervägas. Det finns nämligen anledning – varför behöver inte utvecklas här – att se allvarligt på tendenser till etnisk diskriminering inte minst i anställningsförfaranden. Samtidigt måste betonas att företeelser som av någon kan uppfattas som uttryck för etnisk diskriminering inte behöver vara det, t. ex. där det i stället varit kunskaper i svenska språket som utgjort en i det enskilda fallet fullt korrekt urvalsgrund. Om det i ombudsmannens verksamhet kommer fram att arbetsgivare konsekvent och utan att ta rättelse, ägnar sig åt diskriminering på etnisk

grund, då måste ombudsmannen inskrida kraftfullt, t. ex. genom kontakt med arbetsgivarens organisation eller på annat sätt. Uppnås inte resultat på den vägen, återstår för ombudsmannen i sista hand att föreslå lagstiftningsåtgärder.

För att på ett allmänt plan arbeta mot attityder av nyss antytt slag är de generella åtgärderna givetvis av stor betydelse. Det arbetet kan bedrivas i nära kontakt med arbetsmarknadens organisationer och kan gälla både övergripande frågor som rör en särskild kommun eller arbetsplats eller sakfrågor av typ meritvärdering av utländska utbildningar, värdet av två- eller flerspråkighet, frågor kring svenskundervisningen etc. Här är JämO:s arbete en förebild. Även beträffande det generella arbetet bör ombudsmannen ha rätt att påfordra uppgifter från och överläggningar med arbetsgivaren, som därför bör åläggas en skyldighet att medverka på sådant sätt. Här är främjandelagen förebilden. Mot denna bakgrund föreslås en lagregel om en sådan skyldighet.

Några avslutande synpunkter på ombudsmannens verksamhet

Tanken med ombudsmannen är att denne genom särskild aktivitet skall ta itu med en viktig samhällsfråga. Förebilden är här närmast, som tidigare nämnts, vissa regler i jämställdhetslagen och i främjandelagen. JämO har i dag ett verksamhetsfält som omfattar även frågor som ligger vid sidan av uppgiften som processförare. Enligt främjandelagen har länsarbetsnämnden och AMS en omfattande möjlighet att genom överläggningar med arbetsgivare och genom anvisningar etc. söka uppnå förbättringar för vissa kategorier av arbetstagare. De sanktioner i form av vite och straff som där förekommer spelar i praktiken en ytterst underordnad roll. Det centrala är den möjlighet att påverka förhållandena som lagen ger. Att en ombudsman i Sverige tidigare ansetts kunna verka på ett område utan att ha förbudsregler och traditionella sanktioner som straff och skadestånd framgår också av vad som ovan (se avsnitt 5.5.2) redovisats om näringsfrihetsrådets ursprungliga uppgifter.

Flera drag hos den tänkta ombudsmannen finns alltså företrädda i svensk förvaltning. Det kan dock hävdas att funktionen – sedd som en ombudsmannauppgift – delvis är en nyhet. Men tanken att lägga funktioner av detta slag i en ombudsmannainstitution är sett i ett internationellt perspektiv inte något nytt. Tvärtom skulle en ombudsman mot etnisk diskriminering i den tänkta utformningen ha väsentliga likheter med många ombudsmannainstitutioner, kommissioner och liknande organ i andra länder, inte minst när det gäller organ inrättade till skydd för olika minoritetsgrupper. Med den föreslagna lösningen ges också en utgångspunkt för att i framtiden bygga ut institutionen med ytterligare rättsliga befogenheter (som processförare etc.) om samhällsutvecklingen skulle visa att en lagstiftning med sådana inslag är nödvändig; en teknik som också tillämpats på det aktuella området i andra länder.

Det finns en del rättsskyddsfrågor som bör övervägas i sammanhanget. Hur tillförsäkras den som utpekas som diskriminerande ett tillfredsställande rättsskydd? Vad får ombudsmannens verksamhet för betydelse för en arbetsgivare som av en enskild påståtts fatta diskriminerande beslut?

Först några generella synpunkter. Det ligger i sakens natur att uppgiften som ombudsman mot etnisk diskriminering är mycket krävande och känslig. Ombudsmannen måste uppträda så att han eller hon kan vinna förtroende och respekt både hos dem som ansett sig utsatta för diskriminering och dem som påstått utöva diskriminering. Ombudsmannen har en uppgift att aktivt ge den diskriminerade råd och annat stöd. Men den uppgiften måste förenas med ett sakligt och objektivt uppträdande på det sätt som föreskrivs i 1 kap. 9 § RF för alla myndighetsföreträdare. Vidare gäller att ombudsmannen kommer att stå under JO:s och JK:s tillsyn som alltså kan ingripa om ombudsmannen skulle bedriva sin verksamhet på ett olämpligt eller rent av rättsstridigt sätt.

Ombudsmannen kommer ofta att ställas inför känsliga avvägningsproblem. I frågor som är eller kan väntas bli föremål för domstols eller annan myndighets prövning bör ombudsmannen inte föregripa en sådan prövning genom att ge uttryck åt ett eget ställningstagande i saken. Helt allmänt måste ombudsmannen i sin verksamhet ta erforderlig hänsyn till att det kan föreligga motstående intressen i uppkommande frågor. Det nu sagda betyder å andra sidan inte att ombudsmannen i frågor av det här slaget skulle vara förhindrad att aktivt ge råd och information, göra egna undersökningar o dyl. Det ligger i sakens natur att det inte går att närmare ange hur ombudsmannen skall kunna bemästra de avvägningsproblem som uppkommer i verksamheten. Frågan är inte ny och bör inte överdimensioneras. Liknande avvägningar måste t. ex. även JämO göra.

Ombudsmannens verksamhet i relation till myndigheterna måste bedrivas med iakttagande av det nu sagda. Även om ombudsmannen alltså måste beakta att den rättsliga kontrollen av myndigheternas arbete sker i särskilt stadgade former, det må gälla en arbetsrättslig fråga eller annat, skall myndigheterna givetvis respektera den uppgift ombudsmannen ålagts och de medel han eller hon fått till sitt förfogande. Dessa bör självfallet lojalt ställa upp på de syften som ligger bakom lagstiftningen och bl. a. delta i de överläggningar som ombudsmannen önskar hålla. På arbetslivets område, där ombudsmannens roll är central, får de offentliga arbetsgivarna samma förpliktelser som de enskilda, vilket också är kännetecknande för vårt arbetsrättsliga regelsystem.

De enskilda subjektens rättsskydd vilar i mycket på de grunder som nu redovisats. Härtill kommer två ytterligare faktorer. Dels rätten för en arbetsgivare att få ett krav på överläggningar och uppgifter i sista hand prövat i domstol i mål om utdömande av vite, dels sekretessregler till skydd för vissa uppgifter. Några regler om att ombudsmannen inte skall få ta del av affärshemligheter eller om att den uppgiftspliktige inte onödigt får betungas har dock här, liksom i jämställdhetslagen, ansetts kunna undvaras.

Förslaget har försetts med ytterligare ett inslag som bl. a. har funktionen att stödja ombudsmannen. En nämnd föreslås inrättad för vissa uppgifter, bl. a. för att ge ombudsmannen råd i principiellt viktiga frågor, jfr avsnitt 5.5.4. Nämnden, som avses att ledas av en högt kvalificerad jurist, bör i väsentliga avseenden kunna bidra till att den nya ombudsmannafunktionen kan utövas på ett lämpligt och riktigt sätt.

5.5.4 Nämndens uppgifter

Av redogörelsen i föregående avsnitt framgår att uppgiften som ombudsmannen mot etnisk diskriminering innehåller svåra bedömningsfrågor, förutom i sak även vad gäller arbetets bedrivande. Starka skäl talar därför för att ombudsmannens verksamhet bör ges ökad tyngd genom att en särskild nämnd mot etnisk diskriminering inrättas. Ombudsmannen bör inte ställas ensam för att själv tolka innehållet i den ganska vidsträckt fullmakt han eller hon ges genom den tänkta lagstiftningen. Det är rimligt att ombudsmannen får tillgång till ett organ för formellt och informellt samråd. Det är vidare nödvändigt att ombudsmannen ges tillgång till kvalificerad juridisk kompetens.

Nämnden föreslås få tre ledamöter. Ordföranden bör vara en högt kvalificerad jurist med domarerfarenhet. De övriga två ledamöterna bör naturligen ha parlamentarisk förankring. Att även nämnden föreslås ha sin administrativa anknytning till SIV anges i avsnitt 5.5.5.

Nämndens huvudsakliga uppgifter avses bli att ge ombudsmannen råd i principiellt viktiga frågor, att hos regeringen föreslå författningsändringar eller andra åtgärder för att motverka etnisk diskriminering och att pröva vissa ärenden om vite.

Nämndens uppgift att ge ombudsmannen råd i principiellt viktiga frågor avses gälla både frågor om lagens sakområde och problem i samband med förfarandet. Men råden skall gälla principiella frågor som ombudsmannen hänskjuter och inte bestå i en prövning av individuella fall. Nämnden skall inte vara någon sorts överprövningsinstans eller uttolkare av vad som är rätt i enskilda fall utan ett organ som sysslar med rättsliga och i viss mån etiska frågor av generell betydelse i ombudsmannens verksamhet. Nämnden bör dock ha rätt att begära yttranden från andra myndigheter för att kunna öka tyngden i sin rådgivning. Nämndens råd skall ges i skriftlig form och vara offentliga.

Nämnden föreslås uttryckligen ges en egen initiativrätt eller rätt att hos regeringen väcka frågor om lagstiftningsändringar och andra åtgärder för att motverka etnisk diskriminering. Uppgiften bör ges en framskjuten ställning och skrivas in i lagen. Ombudsmannen bör också ha en motsvarande befogenhet. Den bör dock inte ges samma centrala funktion utan regleras i instruktionen för ombudsmannen. Denne bör vidare ha som uppgift att liksom nämnden årligen avge en berättelse över sin verksamhet till regeringen. I samband därmed kan ombudsmannen lämpligen lämna sina förslag till olika åtgärder. Beredningen av viktigare initiativfrågor bör ske i nämnden som därmed kan ge regeringen tillgång till ytterst värdefullt material av betydelse för bedömningen av om den föreslagna lagstiftningen är tillräcklig eller behöver skärpas.

Att nämnden ges uppgiften att pröva frågor om föreläggande av vite i ärenden om uppgifts- och överläggningsskyldighet är naturligt på grund av dess centrala ställning i den tänkta lagstiftningen. Genom att nämnden med dess kvalificerade juridiska expertis avses pröva dessa frågor inskräps allvaret kring förfarandet och ges en garanti för att berörda arbetsgivare inte onödigt betungas.

Slutligen bör nämnas att en tanke som övervägts har varit att föreslå att nämnden ges ställning av nationellt organ för mottagande och prövning av framställningar från sådana enskilda personer eller grupper av enskilda som påstår sig ha blivit utsatta för kränkning av någon av de i FN:s rasdiskrimineringskonvention angivna rättigheterna och som uttömt tillgängliga inhemska rättsmedel (konventionens art. 14:2). Här framläggs dock, inte minst med hänsyn till de remissynpunkter som lagts på DU:s förslag i samma fråga, inte något förslag i den riktningen. Nämnden och ombudsmannen bör först få finna sina arbetsformer innan saken prövas närmare. Att nämnden som remissorgan åt regeringen och eljest särskilt bevakar konventionsfrågorna i sammanhanget är däremot högst naturligt.

5.5.5 Organisation och kostnader

En väsentlig fråga är om ombudsmannen och nämnden bör inrättas som egna nya myndigheter eller om de på något sätt bör ges anknytning till en redan existerande myndighet. Oavsett vilken organisatorisk lösning som väljs, är det av central betydelse att ombudsmannen och nämnden får en självständig ställning. Den organisation som behövs för den nya verksamheten är liten. Detta talar mot att man inrättar nya myndighetsorgan. Praktiska och administrativa skäl gör i stället att en anknytning till en redan existerande myndighet ter sig naturlig. Här kan flera alternativ tänkas. En administrativ anknytning av ombudsmannen och nämnden till SIV förefaller dock vara den bästa lösningen även om det finns etniska grupper i landet vars förhållanden inte har någon egentlig beröring med SIV:s verksamhet. Såväl nämnden som ombudsmannen avses med en sådan lösning i sakligt hänseende stå helt självständiga i förhållande till SIV. Varken styrelsen eller verksledningen skall alltså kunna ingripa i verksamheten i sak. Det bör härvid inte vara helt uteslutet att uppgiften som ombudsman, om så bedöms sakligt möjligt och personellt lämpligt, under en verksamhetsperiod läggs samman med en befattning i SIV:s verksledning, liksom är förhållandet beträffande KO. Inte heller bör det anses föreligga något principiellt hinder mot att en styrelseledamot i SIV samtidigt har förordnande som ledamot av nämnden.

I SIV:s ordinarie verksamhet, främst på området för flyktingmottagning, kan SIV tänkas komma i beröring med generella frågor eller enskilda fall som ombudsmannen också berörs av. SIV kommer ju i huvudsak att ha kvar sina tidigare uppgifter på området även sedan en ombudsmannainstitution införts. Här finns en inbyggd risk för kompetenskonflikter i den föreslagna lösningen, det skall inte förnekas. Problemet bör dock inte förstoras upp. Om saken rör SIV:s myndighetsutövning eller om det eljest ifrågasatts att något fel begåtts får det ankomma på myndighetens ledning att uppmärksamma saken. Möjligheter för tillsynsorgan som JK och JO att gripa in finns i sådana situationer alltid.

Ombudsmannen bör förordnas på viss tid, förslagsvis som JämO på tre år. Vid ombudsmannens kansli fordras biträde av en handläggare i avdelningsdirektörs/byrådirektörs ställning och en assistent. Vid medelstillelsen bör särskilt beaktas det behov av medel som föreligger för tjänste-

resor i samband med informationsmöten och överläggningar samt för tolk- och översättningsarbete.

För nämndens arbete fordras en sekreterare, som bör ha genomgått fiskaltjänstgöring i hovrätt eller kammarrätt. Ombudsmannens kansli bör biträda med nämndens kansliuppgifter.

Följande kostnader beräknas för ombudsmannens och nämndens verksamhet.

Stat	
1. Förvaltningskostnader	1 400 945
(därav lönekostnader)	(708 941)
2. Del av statens invandrarverks förvaltningskostnader, förslagsvis	152 000
3. Engångsanvisning	100 000
	<u>1 652 945</u>

Anslagspost 1

Under anslagsposten har medel beräknats för löner inkl. lönekostnadspålägg, personalutbildning, arvoden för nämndens ledamöter och sekreterare, resor, informationsverksamhet, tolk- och översättningskostnader, representation.

Anslagspost 2

Under anslagsposten har medel beräknats för ombudsmannens kanslis andel av statens invandrarverks förvaltningskostnader i fråga om lokaler, lokalvård, kontorsservice och övriga kostnader.

Anslagspost 3

Under anslagsposten har medel beräknats för utrustning av kontorslokaler.

6 Kommentar till lagförslaget

Förslag till

Lag mot etnisk diskriminering

Lagens ändamål

1 § Denna lag har till ändamål att motverka varje form av etnisk diskriminering i arbetslivet och på andra områden av samhällslivet.

I denna paragraf anges ändamålet med lagen. Bestämmelsen är en programförklaring som anger att lagen har till ändamål att motverka varje form av etnisk diskriminering i arbetslivet och på andra områden av samhällslivet. Denna programförklaring uttrycker statsmakternas bestämda avståndstagande från alla former av diskriminering och särbehandling som har sin grund i någons etniska tillhörighet.

Lagen gäller i arbetslivet och samhällslivet i övrigt. Arbetslivet framhålls särskilt i ändamålsbestämmelsen beroende på att det inom detta område av samhällslivet är av särskild betydelse att åtgärder sätts in mot etnisk diskriminering. Skälen för detta har utvecklats i avsnitt 5.5.3. Lagen innehåller i 5 § bestämmelser om sådana särskilda åtgärder.

Begreppet arbetslivet har en vidsträckt innebörd. Till arbetslivsområdet hör sådant som är eller brukar vara reglerat i avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare eller deras organisationer. Att söka anställning direkt hos en arbetsgivare eller genom arbetsförmedlingen hör till arbetslivet. Det samma gäller relationen mellan arbetstagare och grupper av arbetstagare. Fackföreningarnas verksamhet på arbetsplatserna är också en del av arbetslivet.

Utanför lagens tillämpningsområde faller sådant som hör till privatlivet. Någon skarp gräns mellan samhällslivet och privatlivet är svår att dra. Med den konstruktion som lagen föreslås få är det dock inte nödvändigt att närmare ange gränserna för tillämpningsområdet. Att privatlivet hålls utanför betyder inte att samhället har en annan syn på den diskriminering som kan förekomma där. Det kan emellertid inte anses rimligt att lagen får direkt tillämplighet på privata handlingar. I stället får man utgå från att åtgärder som syftar till att motverka diskriminering i samhällslivet får indirekta återverkningar även i privatlivet. Det kan för övrigt tilläggas att vissa handlingar på privatlivets område med inslag av etnisk diskriminering kan vara straffbelagda, t. ex. som ofredande eller som förolämpning.

Etnisk diskriminering

2 § Med etnisk diskriminering avses i denna lag att en person eller en grupp av personer missgynnas i förhållande till andra eller på annat sätt utsätts för orättvis eller kränkande handling på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse.

Denna paragraf innehåller lagens bestämning av begreppet etnisk diskriminering. Avsikten är att definitionen skall omfatta sådana handlingar som enligt bestämmelser i annan lag eller enligt allmän rättsuppfattning utgör etnisk diskriminering.

Etnisk diskriminering består i att någon missgynnas eller särbehandlas i förhållande till någon annan. Det kan också vara fråga om att missgynna en grupp av människor. Ett missgynnande innebär att någon får stå tillbaka för annan eller får en sämre behandling än annan på grunder som är osakliga. Diskriminering kan vara såväl direkt som indirekt. Med indirekt diskriminering menas att ett krav eller ett villkor uppställs som formellt gäller alla men vars effekt blir att vissa missgynnas. Om någon blir positivt särbehandlad på godtagbar grund anses det inte som ett missgynnande.

Uttrycket missgynnande förutsätter enligt normalt språkbruk en jämförelse mellan olika handlingssätt eller åtgärder. Etnisk diskriminering kan emellertid även bestå i att någon behandlas illa eller kränkande utan att behandlingen direkt kan jämföras med hur någon annan blir behandlad. För att täcka in även sådana fall har i denna paragraf angetts att med etnisk

diskriminering avses även att någon utsätts för orättvis eller kränkande behandling (på grund av sin etniska tillhörighet). Med orättvis behandling avses i detta sammanhang en behandling som naturligen framstår som osaklig eller orättfärdig.

Diskrimineringsgrunderna är ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse. Dessa diskrimineringsgrunder finns i bl.a. brottsbalkens bestämmelser om olaga diskriminering och hets mot folkgrupp. De knyter därmed an till gällande rätt och blir lätta att förstå. I sak skiljer sig diskrimineringsgrunderna från DU:s förslag därigenom att även trosbekännelse utgör en diskrimineringsgrund.

Ombudsman mot etnisk diskriminering

3 § En ombudsman mot etnisk diskriminering skall verka för att diskriminering på etnisk grund inte förekommer i samhällslivet. Ombudsmannen utses av regeringen.

I denna paragraf presenteras den särskilda ombudsman vars uppgift är att genom sin verksamhet motverka etnisk diskriminering i enlighet med lagens ändamål. Liksom bestämmelserna i 1 § skall även denna paragraf ses som ett uttryck för samhällets inställning till etnisk diskriminering.

Ombudsmannens ställning som myndighetsorgan har beskrivits i avsnitt 5.5. I likhet med vad som gäller för JämO, har något krav på att ombudsmannen skall vara lagfaren inte uppställts. Ombudsmannens uppgifter anges i de följande två paragraferna.

4 § Ombudsmannen skall genom råd och på annat sätt se till att den som utsatts för etnisk diskriminering kan ta tillvara sina rättigheter.

Ombudsmannen skall vidare genom överläggningar med myndigheter, företag och organisationer samt genom opinionsbildning, information och på annat sätt ta initiativ till åtgärder mot etnisk diskriminering.

Denna paragraf anger vilka övergripande arbetsuppgifter som ombudsmannen skall ha på hela verksamhetsområdet.

Enligt första stycket skall ombudsmannen hjälpa enskilda som blivit utsatta för etnisk diskriminering. En utgångspunkt för denna verksamhet är den enskildes uppfattning av att ha blivit diskriminerad. Även om ombudsmannen inte delar denna uppfattning skall han ge erforderliga råd och upplysningar eller på annat sätt stödja dem som vänt sig till honom. Det kan många gånger finnas anledning för ombudsmannen att göra närmare efterforskningar i ett visst ärende innan han tar ställning till på vilket sätt han bäst kan se till att den enskilde kommer till sin rätt.

Andra stycket anger vilka uppgifter ombudsmannen har på ett generellt plan. Statliga myndigheter, kommuner, företag, organisationer och enskilda skall inte bara förmås att själva upphöra med sådant som kan innefatta etnisk diskriminering. Ombudsmannen skall även initiera aktiva åtgärder som förebygger och motverkar diskriminering.

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

Denna paragraf är ett uttryck för att arbetslivet är ett område inom vilket det är av särskild betydelse att ombudsmannens verksamhet når ut.

I tider av arbetslöshet och konkurrens om arbetstillfällena finns det klara risker för diskriminering av invandrare och andra personer som tillhör etniska minoriteter. Många tecken tyder helt allmänt på att det inom arbetslivet förekommer att anställda och arbetssökande missgynnas på grund av sin etniska tillhörighet i en inte obetydlig omfattning. Att många upplever sig som diskriminerade är det knappast någon som förnekar. Utmärkande för arbetslivet – i motsats till de flesta andra områden av samhällslivet – är vidare att det för närvarande inte finns något heltäckande förbud i gällande rätt mot etnisk diskriminering. Ombudsmannens erfarenheter från arbetslivets område får mot denna bakgrund särskild betydelse när det gäller framtida ställningstaganden till behov av ytterligare lagstiftning. Enligt andra meningen i paragrafen skall ombudsmannen även i arbetslivet på ett generellt plan verka mot etnisk diskriminering. Denna uppgift följer redan av 4 § andra stycket, men med hänsyn till arbetslivets betydelse framhålls den genom en särskild regel.

Nämnd mot etnisk diskriminering

6 § Regeringen utser en nämnd mot etnisk diskriminering som skall bestå av tre ledamöter. Ordföranden skall vara lagkunnig och ha erfarenhet som domare.

Nämndens uppgifter är att ge ombudsmannen råd i principiellt viktiga frågor om tillämpning av denna lag och att hos regeringen föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder som är ägnade att motverka etnisk diskriminering. Nämnden skall vidare pröva ärenden enligt 8 §.

Denna paragraf fordrar ingen särskild kommentar utöver vad som anförts i avsnitt 5.5.4.

Förfarandet hos ombudsmannen och nämnden

7 § En arbetsgivare är på ombudsmannens uppmaning skyldig att delta i sådana överläggningar och lämna sådana uppgifter som behövs för ombudsmannens verksamhet på arbetslivets område.

Även andra bör delta i överläggningar och lämna upplysningar till ombudsmannen, om ombudsmannen önskar det.

I första stycket av paragrafen anges arbetsgivares obligatoriska skyldighet att på ombudsmannens uppmaning delta i överläggningar och att lämna uppgifter. Om arbetsgivaren inte fullgör sin skyldighet kan ombudsmannen ingripa enligt 8 §.

Andra stycket är en erinran om att ombudsmannens önskemål om överläggningar och upplysningar även i övrigt bör respekteras.

8 § Om en arbetsgivare inte rättar sig efter ombudsmannens uppmaning enligt 7 § första stycket får nämnden på ombudsmannens begäran förelägga vite. Nämndens beslut i ärende om vite får inte överklagas.

Frågor om utdömande av vite prövas av länsrätt på ansökan av ombudsmannen.

I denna paragraf läggs uppgiften att förelägga vite enligt 7 § första stycket på nämnden. Bestämmelsen syftar till att inskräpa allvaret bakom ombudsmannens befogenheter på arbetslivets område. Paragrafen bygger i övrigt på bestämmelserna i viteslagen (1985:206).

Av andra stycket följer att ombudsmannen hos länsrätten skall ansöka om utdömande av vite. Utan denna regel skulle befogenheten att göra sådana ansökningar tillkomma nämnden på grund av bestämmelsen i 6 § viteslagen. En sådan ordning vore emellertid inte lämplig.

Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

9 kap. 22 § Sekretess gäller hos ombudsmannen mot etnisk diskriminering eller nämnden mot etnisk diskriminering i ärende enligt lagen (1986:000) mot etnisk diskriminering för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

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

Den nya paragrafen innebär att sekretess gäller hos ombudsmannen och nämnden i ärenden enligt lagen (1986:000) mot etnisk diskriminering. Sekretessen avser uppgifter om enskildas såväl personliga som ekonomiska förhållanden. Med enskilda avses både enskilda fysiska och juridiska personer. Sekretessen skyddar alltså t. ex. en invandrare som tar kontakt med ombudsmannen och även en privat arbetsgivare som lämnar uppgifter till nämnden. Sekretessen gäller om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften i fråga röjs. Bestämmelsen har alltså fått ett s. k. rakt skaderekvisit, vilket innebär att presumptionen är för offentlighet.

Sammanställning av remissyttranden över departementspromemorian (Ds A 1985: 6) En ombudsman mot etnisk diskriminering

Efter remiss har yttranden över promemorian avgetts av justitiekanslern (JK), riksåklagaren (RÅ), rikspolisstyrelsen (RPS), socialstyrelsen, statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), konsumentombudsmannen (KO), skolöverstyrelsen (SÖ), arbetsdomstolen (AD), arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), statens invandrarverk (SIV), jämställdhetsombudsmannen (JämO), statens arbetsgivarverk (SAV), statens arbetsmarknadsnämnd (SAMN), Svea hovrätt, kammarrätten i Jönköping, riksdagens ombudsmän (JO), näringsfrihetsombudsmannen (NO), samerättsutredningen, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), Kooperationens förhandlingsorganisation (KFO), Arbetsgivarföreningen SFO, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Allmänhetens pressombudsman (PO), Sveriges advokatsamfund, Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer (RIB), Svenska Samernas Riksförbund (SSR), Judiska församlingarnas i Sverige centralråd, Assyriska riksförbundet i Sverige, Finlandsvenskarnas riksförbund i Sverige (FRIS), Grekiska riksförbundet, Italienska riksförbundet, Immigranternas riksförbund, Jugoslaviska riksförbundet, Lettiska hjälpkommittén, Lettiska centralrådet, Riksförbundet finska föreningar i Sverige, Riksförbundet polska föreningar i Sverige, Spanska riksförbundet och Turkiska riksförbundet.

Yttranden över promemorian har dessutom avgetts av Riksförbundet för sexuellt likaberättigande (RFSL), Sveriges Socialdemokratiska Kvinnoförbund (SSKF), Anti-Defamation League i Skandinavien (ADL), Portugisiska riksförbundet, Sveriges frikyrkoråd, Riksorganisationen Same Ätnam och Kjell Öberg, ordförande i diskrimineringsutredningen.

Gemensamt yttrande har avgetts av dels Lettiska Centralrådet och Lettiska Hjälpkommittén, dels av Assyriska riksförbundet, FRIS, Grekiska riksförbundet, Italienska riksförbundet, Jugoslaviska riksförbundet, Riksförbundet finska föreningar i Sverige, Riksförbundet polska föreningar i Sverige, Spanska riksförbundet, Turkiska riksförbundet och Portugisiska riksförbundet.

Allmänt

Diskrimineringsutredningen (DU), föreslog i sitt delbetänkande (SOU 1983: 18) Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet en arbetsrättslig lagstiftning. DU:s lagförslag är i allt väsentligt uppbyggt på samma sätt som lagen (1979: 1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet. Även om flertalet remissinstanser var positiva till lagstiftning mot etnisk diskriminering i arbetslivet, fick DU:s förslag till lag stark kritik från många håll.

I departementspromemorian görs bl. a. mot denna bakgrund bedömning-
en att det för närvarande inte finns underlag för att lägga fram ett förslag
med sanktionerade förbudsregler av det slag som DU föreslog. I prome-
morian uttalas därför att ett ställningstagande till införandet av sådan
lagstiftning måste skjutas på framtiden. I stället föreslås en lagstiftning
vars huvudsyfte är att en särskild ombudsman skall ges uppgifter att inom
ramen för gällande rättsregler på området verka mot etnisk diskriminering i
hela samhällslivet.

Flertalet remissinstanser är positiva eller har inte något att erinra mot
den föreslagna lagstiftningen. Åtskilliga är dock tveksamma utan att direkt
motsätta sig förslaget. Endast några få ställer sig avvisande.

Bland *myndigheterna* är den allmänna inställningen till förslaget mer
positiv än bland övriga. *Socialstyrelsen* anser att vägande skäl talar för ett
genomförande av en sådan lagstiftning som föreslås i promemorian. Den
bör enligt styrelsen ge invandrare och andra minoriteter ett bättre skydd än
hittills och även ha en positiv effekt på samhällsdebatten om rasism och
diskriminering. *Socialstyrelsen* uttalar vidare.

Det finns bl. a. behov av att ytterligare undersöka om inte redan befint-
liga regler på straffrättens, civilrättens och arbetsrättens område i högre
utsträckning kan användas som ett skydd mot etnisk diskriminering. En
ombudsman mot etnisk diskriminering, kommer med de angivna utåtrikta-
de kontakterna att få en god överblick över hur gällande rättsregler verkar
till skydd mot etnisk diskriminering. Enligt socialstyrelsens mening bör
ombudsmannen härigenom kunna bli det viktiga samarbetsorgan som för-
utsätts för att nämnden skall kunna fullgöra sin uppgift att hos regeringen
föreslå de författningsförändringar som är ägnade att motverka diskrimine-
ring (6 § 2 st).

Även *SÖ* stödjer förslaget och anför bl. a.

Inrättandet av ett myndighetsorgan, en ombudsman jämte en ombuds-
mannen stödjande och rådgivande nämnd, synes kunna verksamt bidra till
att minska och förebygga etnisk diskriminering såväl i arbetslivet som
samhällslivet i övrigt.

SÖ understryker för sin del värdet av den erfarenhet på området som
kommer att samlas hos ombudsmannen (s. 59) till gagn för politiska beslut
och framtida överväganden om förändringar i lagstiftning m. m. Det är
också viktigt att framhålla att en särskild ombudsman med arbetsområdet
begränsat till etnisk diskriminering relativt snabbt skulle kunna få en
allmänt attitydpåverkande betydelse. Samtidigt skulle de diskriminerade få
ett stöd som de behöver.

SÖ anser att ombudsmannens arbete efter hand bör kunna nyttiggöras i
ungdomsskolan, lärarutbildningen och läromedelsproduktionen på liknan-
de sätt som sker beträffande jämställdhetsfrågor.

Förslaget tillstyrks eller lämnas utan erinran också av *RPS*, *KO*, *SIV*,
SAV, *SAMN* och *JO*. *Svea hovrätt* och *samerättsutredningen* förklarar sig
kunna godta förslaget.

SIV anför bl. a.

I promemorian konstateras att förutsättningar saknas att nu föreslå förbudsregler mot etnisk diskriminering i arbetslivet eller inom ramen för arbetsrätten.

Mot denna bakgrund tillstyrker SIV principen om inrättande av en ombudsman för att aktivt motverka etnisk diskriminering i samhällslivet. En sådan institution bör vid behov, såsom föreslås, kunna byggas ut med exempelvis processförande uppgifter.

En ledamot av SIV:s styrelse, Gunnel Liljegren, reserverade sig mot verkets remissyttrande. I reservationen anför hon bl. a. att synpunkter som SIV framfört i sitt svar naturligen borde ha resulterat i ett avstyrkande av den föreslagna institutionen.

JO framför bl. a. följande synpunkter.

Jag har inget att erinra mot huvuddragen i förslaget. För närvarande finns det knappast förutsättningar för att lägga fram mer långtgående förslag till åtgärder. En viktig fördel med den föreslagna ordningen är att den bör ge statsmakterna underlag för ytterligare åtgärder som syftar till att motverka etnisk diskriminering.

JO uttalar vidare att det inte är självklart att man bör använda benämningen ombudsman på den nya funktionen. Enligt JO kan den benämningen otvivelaktigt hos allmänheten skapa överdrivna förväntningar om åtgärder i enskilda fall.

RA, Statskontoret och AD är tveksamma till förslaget.

RA anför bl. a.

Jag vill rent allmänt framhålla att jag inte är helt övertygad om att det behövs en särskild ombudsman mot etnisk diskriminering vid sidan av alla de olika organ som idag finns i samhället och som bl. a. har att bevaka och handlägga frågor om sådan diskriminering. Från de synpunkter jag har att beakta anser jag mig dock kunna godta de i promemorian framlagda förslagen i sak.

AD erinrar om sitt förslag till lagstiftning på området som domstolen lämnade i sitt remissyttrande över DU:s delbetänkande. AD föreslog en skadeståndssanktionerad förbudsregel med reglerna till skydd mot föreningsrättskränkning som förebild. Vad som därefter har framkommit ger inte domstolen anledning att frånfälla uppfattningen att detta skulle vara en framkomlig väg. AD uttalar vidare.

Mot den i promemorian föreslagna lösningen med en ombudsman som verkar på ett område där det i stort saknas förbudsregler och traditionella sanktioner vill arbetsdomstolen framhålla att just avsaknaden av sanktionsmedel kan göra ombudsmannens roll svårbemästrad. Genom sin verksamhet kommer ombudsmannen säkerligen att få kännedom om flagranta övergrepp mot enskilda. Det kan då bli ett problem att ombudsmannen inte kan ingripa på ett effektivt sätt i det enskilda fallet.

Domstolen hyser emellertid förståelse för att det krävs ytterligare utredningsarbete innan en särskild, sanktionerad lagregel om förbud mot etnisk diskriminering kan utformas. Den föreslagna ombudsmannen kommer att få goda möjligheter att samla erfarenheter av värde för ett eventuellt lagstiftningsarbete på området.

Statskontoret, som inte haft att yttra sig över DU:s nyssnämnda betänkande, vill inledningsvis framhålla att det framstår som en extraordinär åtgärd att i rådande statsfinansiella läge inrätta två nya myndigheter. Vi vill, liksom tidigare bl. a. SIV, JO och JO-utredningen, ifrågasätta om inte sådana uppgifter som här föreslås tillkomma en diskrimineringsombudsman och en nämnd mot etnisk diskriminering i stor utsträckning skulle kunna tillkomma redan existerande myndigheter, främst då JO och SIV. Statskontoret har också i sitt yttrande över DU:s betänkande Om olaga diskriminering, Ds A 1984:7, fört fram tanken på en intensifierad bevakning från JO:s sida som en väg att komma tillrätta med diskrimineringsproblem.

Om statsmakterna, mot bakgrund av vad som anförs i regeringsförklaringen, finner att det erfordras mer kraftfulla åtgärder än nuvarande lagstiftning medger för att komma tillrätta med diskrimineringsproblemen vore det bättre att först göra sådana ändringar i lagstiftningen att det sedan kan ankomma på de reguljära, rättsvärdande organen att övervaka efterlevnaden. Målet bör enligt statskontorets mening vara att så långt som möjligt infoga åtgärder mot diskriminering i den ordinarie verksamheten hos polis, domstolar, JO, JK m. fl. En särskild organisation med uppgift att motverka diskriminering kan vara motiverad under ett övergångs- och uppbyggnadsskede men bör då ha som främsta uppgift att ta fram underlag för erforderliga författningsändringar. En sådan organisation kunde ges formen av en delegation e. d. knuten till regeringskansliet. Efter förslagsvis tre år bör formerna för verksamheten omprövas.

Kammarrätten i Jönköping var i sitt remissvar över DU:s delbetänkande tveksam till lagstiftning som ett medel att motverka diskriminering i arbetslivet. Kammarrätten, vars tveksamhet består, anför bl. a.

Den utveckling som skett under senare tid har visat att grupper som arbetat mot etnisk diskriminering spontant har vuxit fram och fått stor genomslagskraft i opinionsbildningen.

Om lagstiftningsåtgärder över huvud taget skall vidtas har den väg som föreslås i promemorian med en särskild ombudsman mot etnisk diskriminering sina fördelar. Tvångsmomenten i den föreslagna lagen är obetydliga. Den opinionsbildande effekten blir betydelsefull – liksom möjligheten till förhandlingar med organisationer och enskilda. Förslaget ligger ganska nära en idé som kammarrätten framförde i sitt remissyttrande över diskrimineringsutredningens betänkande.

Med hänvisning till regeringens uttalade avsikt att inrätta en särskild ombudsman mot etnisk diskriminering förklarar sig *JK* avstå från att göra någon bedömning i frågan om det ändamålsenliga och lämpliga med en sådan ordning. Likväl uttalar *JK* stark kritik mot den föreslagna lagstiftningen. Med utgångspunkt i uppfattningen att ombudsmannen skall inta en roll som tillsynsmyndighet förklarar *JK* att det vid sidan av honom själv och JO inte finns något behov av ytterligare tillsynsorgan på den offentliga sektorn, överordnat samtliga myndigheter. Detta skulle, anser *JK*, enbart leda till kompetenskonflikter. *JK* anser inte heller att ombudsmannen bör ha tillsyn över den privata sektorn med möjlighet att, utan stöd av uttryck-

liga regler, genom uttalanden utpeka någon som diskriminerande. En sådan ordning kan enligt JK inte godtas från rättssäkerhetssynpunkt. JK utvecklar dessa ståndpunkter närmare i anslutning till att han kommenterar olika bestämmelser i lagförslaget (se vidare nedan).

RRV, *AMS* och *JämO* tar inte uttrycklig ställning till om förslaget är en lämplig lösning på frågan om lagstiftning mot etnisk diskriminering.

Svenska kommunförbundet och *Landstingsförbundet* är båda positiva till promemoriaförslaget.

Kommunförbundet anför bl. a.

Styrelsen har inget att invända mot de överväganden av allmän natur som departementet i promemorian anför för sitt förslag att göra en särskild ombudsman och en rådgivande nämnd till organ med uppgift väsentligen att motverka förekommande etnisk diskriminering i svenskt samhällsliv, särskilt som därvid samtidigt beaktats och tillgodosetts de många kritiska synpunkter i praktiska, tekniska och rättsliga frågor som under remissbehandling av DU:s nämnda förslag har framförts. Departementets uppläggning av det nya lagförslaget eliminerar således i rättssäkerhetens intresse de flesta av det föregående förslagets brister och oklarheter rörande bl. a. skadestånd, kriterier för skadeståndsskyldighet och resonemang kring presumtion för sådan skyldighet; det klargör också att ombudsmannen inte skall vara processförare åt förfördelad person, endast ge råd och anvisningar om möjligheterna för den enskilde att komma till sin rätt. Detta är enligt styrelsens uppfattning tillfredsställande.

När det gäller *arbetsmarknadsorganisationerna* får förslaget i promemorian stöd av *KFO*, *LO* och *SACO/SR*.

KFO anför bl. a.

KFO finner det positivt att Diskrimineringsutredningens förslag till lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet omarbetats till att gälla samhällslivet i sin helhet. *KFO* ser också med tillfredsställelse att de invändningar som ett flertal remissinstanser, bland andra *KFO*, framförde mot utredningens lagförslag beaktats genom den utformning som föreliggande lagförslag erhållit. Konstruktionen med en särskild ombudsman, administrativt knuten till Statens invandrarverk, som aktivt skall motverka etnisk diskriminering i samhället, är enligt *KFO*:s mening väl avvägd.

LO anför bl. a.

LO har vid tidigare tillfällen i samband med remissvar med mera framhållit behovet av en straffsanktionerad lagstiftning mot etnisk diskriminering på arbetsmarknaden.

Mot bakgrund av de nu redovisade svårigheterna att i dagsläget införa en sådan lagstiftning samt möjligheten till grund för eventuell ytterligare lagstiftning framöver, tillstyrker *LO* förslaget om en ombudsman mot etnisk diskriminering.

SACO/SR erinrar om att organisationen i tidigare remissyttranden över betänkanden av diskrimineringsutredningen bl. a. föreslagit inrättande av en invandrarombudsman och därvid framhållit att en sådan ombudsman skulle kunna få en hjälpande och stödjande funktion gentemot invandrare.

som av naturliga skäl kan ha svårigheter att tillvarata sina intressen. Mot denna bakgrund tillstyrker SACO/SR förslaget i departementspromemorian och anför.

SACO/SR vill nu ytterligare betona värdet av en ombudsman med de i promemorian och lagförslaget beskrivna funktionerna.

Såväl arbetsmarknaden och dess parter som samhället i övrigt är enligt SACO/SR: s uppfattning betjänta av en instans som genom råd, överläggningar och opinionsbildning bistår med sakkunskaper och erfarenhet vid ofta svåra och känsliga överväganden och beslut.

Den enskilde som uppfattar sig utsatt för etnisk diskriminering befinner sig i ett underläge och behöver stöd.

SAF förklarar sig inte vara övertygad om att det föreligger något egentligt behov av en ny myndighet och därtill hörande bestämmelser. SAF, som dock inte vill motsätta sig förslaget, uttalar bl. a.

Föreningen välkomnar att Arbetsmarknadsdepartementet, under intryck av de många tungt vägande invändningar som framförts såväl av andra remissinstanser som av föreningen, kommit till slutsatsen att Diskrimineringsutredningens förslag till lag inte kan läggas till grund för statsmaktens beslut.

Departementet föreslår istället att riksdagen genom lag inrättar en ny statlig myndighet, Diskrimineringsombudsmannen, vars uppgift skall vara att aktivt motverka diskriminering genom rådgivande, service, information, utbildning och överläggningar med företag och organisationer.

Med denna konstruktion behöver man, enligt föreningens bedömning, inte befara de många allvarliga skadeverkningar som skulle ha blivit en ofrånkomlig följd av en lagstiftning enligt DU: s modell. Åtgärder, inriktade på rådgivning, service, information och samråd, är enligt föreningens mening dessutom bättre ägnade att leda till positiva resultat på ett område där attityder och relationer är avgörande för den praktiska tillämpningen. Departementets förslag låter sig också väl förena med det system för partsamverkan som traditionellt tillämpas på den svenska arbetsmarknaden.

TCO ställer sig mera tveksam till tanken på lagstiftning mot diskriminering i arbetslivet.

Det lagförslag som presenterades av diskrimineringsutredningen har av remissinstanserna fått tämligen kraftig kritik. TCO anförde i sitt yttrande över betänkandet "Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet" att organisationen var tveksam till om en lagstiftning är det bästa sättet att komma till rätta med etnisk diskriminering i arbetslivet.

Det är en angelägen facklig uppgift för arbetstagarorganisationerna att motverka etnisk diskriminering. Enligt TCO: s uppfattning bör frågor om diskriminering i arbetslivet i första hand hanteras utifrån avtal mellan arbetsmarknadens parter. TCO vill dock inte motsätta sig inrättandet av en ombudsman mot etnisk diskriminering enligt utredningens förslag.

SFO avstyrker förslaget med hänvisning till sitt yttrande över DU: s delbetänkande. SFO anförde där att behovet av lagstiftning mot etnisk

diskriminering borde tillgodoses genom ett tillägg till brottsbalkens bestämmelse om olaga diskriminering. Vad som anförs i promemorian föranleder enligt SFO inte till ändrad syn på frågan.

Flertalet *invandrarorganisationer* är tveksamma till om den föreslagna lagstiftningen på ett tillräckligt effektivt sätt kan motverka den diskriminering som förekommer i samhället. I sitt gemensamma yttrande anför *Grekiska riksförbundet, Italienska riksförbundet, Jugoslaviska riksförbundet, Riksförbundet finska föreningar i Sverige, Riksförbundet polska föreningar i Sverige, Spanska riksförbundet, Turkiska riksförbundet, Assyriska riksförbundet, FRIS och Portugisiska riksförbundet.*

Trots att vi är medvetna om att lagstiftning inte löser alla problem anser vi att den är normbildande och visar samhällets officiella ställningstagande mot diskriminering i arbetslivet och i samhället i övrigt. Endast i kombination med en lagstiftning kan opinionsbildning och informativa åtgärder ha en kompletterande effekt.

Vi anser att en Diskrimineringsombudsman som inte har stöd i en särskild lagstiftning mot diskriminering i arbetslivet inte kan ha någon verkan. Enligt lagförslaget skulle Diskrimineringsombudsmannen endast agera för att motverka diskriminering utan någon uppgift att föra den enskildes talan i rätten vilket andra ombudsmän kan göra. Utan lagstiftning och utan fällande domar som skapar prejudikat kommer man aldrig att kunna bevisa att diskriminering på arbetsmarknaden förekommer eftersom det inom detta område är mycket svårt att bevisa.

På samma grunder anser vi att en Diskrimineringsombudsman utan stöd av en lagstiftning knappast kommer att kunna motverka diskriminering inom andra viktiga samhällsområden, t. ex. på bostadsmarknaden.

Vi vill understryka att det är av vikt att ombudsmannen får tillräckliga resurser för tolk- och översättningsändamål så att kommunikationen mellan ombudsmannen och enskilda inte försvåras.

Vi anser att samhället klart måste visa sitt avståndstagande från diskriminering genom lagstiftning, bara då kan en diskrimineringsombudsman som övervakande myndighet utnämnas för att tillse att lagarna efterföljs.

Immigranternas riksförbund anser att en lagstiftning mot etnisk diskriminering bör göras enligt samma modell som gäller för JämO.

Lettiska centralrådet i Sverige och *Lettiska hjälpkommittén* tillstyrker förslaget till lagstiftning och anför:

Invandrare tillhörande olika etniska minoritetsgrupper är i stort sett redan nu skyddade mot etnisk diskriminering genom svensk lagstiftning. Den enskilde individen har dock mycket svårt att orientera sig i detta skyddsnät av lagar och förordningar som många gånger är svåra att överskåda. Ett organ saknas som kan hjälpa den enskilde invandrararen att orientera sig i snärskogen av skyddande rättsregler mot etnisk diskriminering. Genom att införa en lag mot etnisk diskriminering och däri föreskriva en ombudsmannaverksamhet skapas ett effektivt instrument som vid behov kan användas som skydd mot etnisk diskriminering. Detta skulle ha mycket stor betydelse inom arbetslivet nu när arbetslösheten och konkurrensen om anställningarna hårdnar och därigenom risk finns att arbetssökande från etniska minoriteter missgynnas på grund av den etniska tillhörigheten.

Det vore av stort värde om statsmakterna genom införande av en lag mot etnisk diskriminering dokumenterar och manifesterar en bestämd vilja att på allvar bekämpa alla former av diskriminering på etnisk grund.

Sveriges advokatsamfund erinrar om sitt yttrande över DU:s förslag till lag mot etnisk diskriminering i vilket samfundet bl. a. uttalade att om lagstiftning överhuvudtaget skulle väljas det möjligen vore en riktigare väg med en lag som förbjöd alla former av diskriminering. Samfundet ifrågasätter om den nu föreslagna ombudsmannen effektivt kan komma att motverka fortsatt diskriminering av invandrare och andra personer som tillhör etniska minoriteter. Samfundet anför:

Det föreslagna ombudsmannainstitutet bör prövas under en försöksperiod om tre år, varefter resultatet skall värderas. Först härfter bör man ta slutgiltig ställning till ett lagstiftningsalternativ innefattande regler om domstolsprövning och skadeståndssanktionerade förbud.

Beträffande övriga som yttrat sig är *PO, RIB, SSR, Judiska församlingarnas i Sverige centralråd, RFSL, ADL, SSKF* och *Riksorganisationen Same Ätnam* mer eller mindre positiva även om de allmänt ifrågasätter att den föreslagna lagstiftningen är tillräcklig för att kunna bli ett effektivt medel mot diskriminering.

RIB anför:

Vi är positiva till förslaget om inrättande av en ombudsman mot etnisk diskriminering samt en nämnd som rådgivande organ till ombudsmannen. På så sätt kommer människor som upplever sig diskriminerade att få en instans att vända sig till i dessa frågor. Det är emellertid ytterst viktigt att ombudsmannen tillförsäkras en så starkt position som möjligt gentemot olika sektorer av samhällslivet för att arbetet ska få den effekt som förväntas.

För att ombudsmannainstitutet ska bli effektivt krävs också ytterligare insatser för att sprida information angående invandringens konsekvenser för vårt land och dess befolkning. Den debatt som vi haft i massmedia sedan något år tillbaka i samband med den ökande tillströmningen av asylsökande till landet har, enligt vår uppfattning, avsevärt ökat riskerna för diskriminering inte bara av de nyanlända flyktingarna och de asylsökande utan även av invandrare som kanske bött och arbetat länge i vårt land och ofta är svenska medborgare. De osakliga påståenden som figurerat i debatten och som alltför länge fått stå oemotsagda från berörda myndigheters sida har medverkat till att attityderna gentemot dem som upplevs som främmande har skärpts. Statsmakterna måste nu ta konsekvenserna av detta och vidta de åtgärder som krävs. Det räcker inte med att hänvisa till de spontant bildade antirasistiska rörelser som nu arbetar mot rasismens spridning i vårt land, även om dessa är ett nytt och positivt inslag i debatten.

Med hänvisning till sitt yttrande över DU:s delbetänkande uttalar *SSR* att det väsentligaste med det nu framlagda förslaget är att samhället därigenom förstärker resurserna för normbildning mot etnisk diskriminering i olika former. *SSR* förklarar sig i allt väsentligt tillstyrka framlagda förslag.

SSKF anför:

Det lagförslag som nu föreligger att en ombudsman tillsätts med uppdrag att verka för att etnisk diskriminering inte förekommer i samhället och inte heller när någon söker anställning, kan i förstone förefalla något urvattnat. Inga nya sanktioner föreslås för den eller de som bryter mot lagen. I och med detta får den föreslagna ombudsmannen inte heller den roll som processförare som övriga ombudsmän har.

SSKF instämmer i de överväganden som redovisas i promemorian och anser att förslaget om tillsättande av ombudsman mot etnisk diskriminering tills vidare är att föredra framför mer långtgående åtgärder.

I ett utförligt yttrande ställer sig *Kjell Öberg* mycket kritisk till förslaget i promemorian. Han anser att Sverige är konventionsförpliktat att införa ett förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Han menar vidare att lagförslaget även av andra skäl är helt otillräckligt för att ombudsmannen skall kunna bedriva ett meningsfullt arbete och infria de krav som kommer att ställas på den föreslagna ombudsmannainstitutionen.

Ombudsmannens verksamhetsområde och diskrimineringsbegreppet

DU:s förslag till lag mot etnisk diskriminering var begränsat till arbetslivet. I departementetspromemorian föreslås att ombudsmannen skall verka inte bara i arbetslivet utan även på andra områden av samhällslivet. Utanför det föreslagna tillämpningsområdet faller sådant som hör till privatlivet. Några remissinstanser behandlar frågor som gäller tillämpningsområdet.

SIV tillstyrker att ombudsmannens verksamhetsområde avgränsas endast vad avser privatlivets sfär. Det är enligt SIV en fördel att såväl arbetslivet som föreningslivet omfattas.

Kammarrätten i Jönköping anför:

Ombudsmannens och nämndens verksamhetsområde skall avse hela samhällslivet men speciell uppmärksamhet skall riktas mot arbetslivet, ett begrepp som enligt förslaget bör uppfattas i en ganska vid mening och omfatta även den enskildes relationer till arbetskamrater och fackföreningar. Kammarrätten finner det värdefullt att verksamhetsområdet fått ett så vitt innehåll.

JO framhåller det positiva i att det nu framlagda förslaget ger utrymme för insatser inom hela samhällslivet. Som tidigare framgått delas denna uppfattning av *KFO*.

JämO påpekar att det föreslagna tillämpningsområdet är större än enligt jämställdhetslagen. *JämO* anför.

Genom lagförslaget blir det möjligt att ingripa mot etnisk diskriminering i betydligt vidare mån än vad som är möjligt vid könsdiskriminering.

DO som företrädar minoritetsgrupper kan således agera mot diskriminering inte bara i flera situationer i arbetslivet utan också t. ex. i utbildning, i föreningar och organisationer liksom i reklam medan möjligheterna att ingripa mot könsdiskriminering är inskränkta till vissa situationer mellan arbetsgivare och arbetssökande/arbetstagare i arbetslivet. Den kan ifrågasättas om inte skyddet mot könsdiskriminering, som i första hand berör

Kommunförbundet anför:

Att ombudsmannens och nämndens nu angivna rådgivande och attitydpåverkande uppgifter avser inte bara arbetslivet utan också övriga delar av samhällslivet ter sig rätt och riktigt. Det syns därvid i och för sig rimligt, att arbetslivets förhållanden i lagtexten ägnas särskild uppmärksamhet, bl. a. genom att arbetsgivare åläggs skärpt skyldighet att förse ombudsmannen med material för utredning i uppkommande undersökningsfall, eftersom anställningsfall får anses beröra de mera gripbara delarna i hela denna problembild.

Socialstyrelsen ifrågasätter om inte bestämningen av det föreslagna verksamhetsområdet kan vålla problem. Styrelsen anför:

Begreppet *arbetslivet* och *på andra områden av samhällslivet* i 1 § är vaga och kan förutses medföra tillämpningsproblem. I motivtexten preciseras begreppet *arbetslivet* som därvid ges en vidare innebörd än motsvarande begrepp i medbestämmandelagen och jämställdhetslagen. Begreppet *på andra områden av samhällslivet* ges i motivtexten inte samma klara definition som begreppet *arbetslivet*. Av motivtexten framgår att med begreppet avses hela samhällslivet utom privatlivet, som bör hållas utanför den tänkta ordningen. Socialstyrelsen ifrågasätter om inte begreppet *på andra områden av samhällslivet* redan i lagtexten borde preciseras närmare. De som skyddas av den föreslagna lagen skall inte behöva gå till lagförarbetena för att förstå vilka områden som avses.

Mot bakgrund av att ombudsmannen föreslås få uppgifter på områden som faller inom redan existerande myndigheters verksamhet anser KO att det kan uppkomma vissa gränsdragningsproblem.

Enligt KO:s uppfattning är ombudsmannens ansvarsområde utanför arbetslivet område inte tillräckligt behandlat i förslaget. Detta kan leda till att gränsdragningsproblem i förhållande till andra myndigheters ansvarsområden uppkommer.

Konsumentverket har medverkat till att starta försöksverksamhet i ett flertal kommuner för att utveckla den kommunala konsumentverksamhetens möjligheter att minska invandrarnas konsumentproblem. Exempelvis har man på invandrarbyrån i en kommun anställt en särskild konsumentrådgivare för invandrarna. Ett annat exempel på en lokal försöksverksamhet är studiecirklar för att ge grupper av invandrare möjlighet att träffas utanför hemmen samt att ge dem kunskaper och ökad medvetenhet i konsumentfrågor. Det finns vidare i flera kommuner ett fruktbart samarbete mellan konsument- och invandrarverksamheterna. På ett flertal håll i landet har även verksamhet med s. k. konsumentombud på arbetsplatser byggts upp.

I detta sammanhang uppkommer bl. a. frågan till vem en person som tillhör en etnisk minoritetsgrupp skall vända sig för att få råd hur han eller hon skall gå till väga för att tillvarata sin rätt som konsument: till konsumentorganisationen – i första hand den kommunala konsumentverksamheten – eller till ombudsmannen mot etnisk diskriminering? På marknads-

föringsområdet kan liknande gränsdragningsfrågor uppkomma exempelvis då reklam uttrycker eller anspelar på fördomar mot någon folkgrupp. Är det då den föreslagna ombudsmannen eller Konsumentverket/KO som bör ta sig an fallet? Samma gränsdragningsproblem uppkommer också när det gäller generella åtgärder på konsumentområdet.

Enligt KO:s mening bör det vara möjligt att lösa gränsdragningsfrågor av nu angivet slag på tillfredsställande sätt i samråd mellan berörda samhällsorgan.

JO framför liknande synpunkter.

Den omständigheten att den föreslagne ombudsmannens och bl. a. justitcombudsmännens verksamhetsområden delvis sammanfaller bör enligt min mening inte vålla några större olägenheter. En prövning av en och samma sak på mer än ett håll kan vara onödig eller i vissa fall olämplig. I sådana fall bör man liksom i andra redan nu förekommande fall av liknande slag kunna samråda och med beaktande av bl. a. sakens beskaffenhet komma överens om vem som bör ta upp ett visst fall.

Som framgått tidigare anser *JK* att en ordning med en ombudsman överordnad samtliga myndigheter enbart skulle leda till kompetenskonflikter. *JK* finner vidare att bestämmelserna om lagens tillämpningsområde är alltför allmänt hållna och oprecisa för att kunna accepteras ur rättssäkerhetssynpunkt. *JK* anför:

Enskildas grundlagsenliga "rättskydd", såsom det uttrycks i promemorian (sid. 63), måste garanteras genom att det klart anges huruvida givna föreskrifter berör dem eller inte. I detta fall lämnas det till den föreslagna ombudsmannens godtycke att själv bestämma lagens tillämpningsområde. Detta är ett förhållande som inte kan godtas. Det hjälper inte att ombudsmannen, vilket det hänvisas till i promemorian (s. 63), står under *JO*:s och *JK*:s tillsyn.

Även *RRV* anser det väsentligt att ansvars- och arbetsfördelningen mellan *SIV* och ombudsmannen klarare preciseras för att dubbelarbete och kompetenskonflikter skall kunna undvikas.

Den bestämning av begreppet etnisk diskriminering som görs i förslaget kommenteras av några remissinstanser.

Socialstyrelsen anför:

Vi kan med tillfredsställelse notera att i det nu förefintliga förslaget anges diskrimineringsgrunden genom en uppräknig av flera begrepp. Dessa är i överensstämmelse med övrig svensk lagstiftning på området.

JämO anför:

Det är tillfredsställande att begreppet etnisk diskriminering ges samma innebörd i förslaget som t. ex. i 16 kap. 9 § brottsbalken. Det blir därmed lättare att förstå. Bestämmelsen torde trots allt bli ganska svår att tillämpa. Det förefaller vara nödvändigt att i förarbetena till lagrummet närmare utveckla vad som skall anses som missgynnande på grund av etnisk tillhörighet, kraven på skillnader i behandling för att ett missgynnande skall

Kammarrätten i Jönköping anför:

I begreppet etnisk diskriminering har inkluderats även missgynnande på grund av trosbekännelse. Kammarrätten kan ha förståelse för detta men vill understryka att det ibland kan vara motiverat att ta hänsyn till en människas religiösa uppfattning vid anställning. Ett religiöst samfund bör självfallet vara oförhindrat att ta hänsyn till att en person som man skall anställa delar samfundets uppfattning.

Sveriges advokatsamfund anför:

När det gäller diskrimineringsgrunderna föreligger en skillnad mellan det aktuella lagförslagets § 2 och diskrimineringsutredningens betänkande, därigenom att den föreslagna lagtexten tar upp trosbekännelse som en särskild grund. Förslaget innebär systematiska fördelar eftersom definitionen kommer att överensstämma med vad som gäller för olaga diskriminering i 16 kap. 9 § brottsbalken. Samfundet hyser ändå viss tveksamhet till att trosbekännelse i detta sammanhang räknas som en diskrimineringsgrund. De fall av diskriminering där trosbekännelse ingår torde i allmänhet kunna hänföras till diskriminering på grund av etniskt ursprung. Enligt samfundets mening kan vidare en särbehandling på grund av trosbekännelse i undantagsfall godtagas. Ett sådant fall kan vara nyanställning av en person till en mindre arbetsplats som präglas av arbetsgivarens, kundernas och/eller de anställdas trosuppfattning.

Ombudsmannens uppgifter m. m.

I promemorian föreslås att ombudsmannen skall verka på två plan dels på ett individuellt med råd och upplysningar till enskilda, dels på ett generellt med överläggningar, information och opinionsbildning. Enligt förslaget skall ombudsmannen ägna arbetslivet särskild uppmärksamhet.

En uppfattning som framförs av flera remissinstanser är att uppgifterna är omfattande och krävande. I samband därmed påpekas att ombudsmannen måste ges tillräckliga resurser (jfr under nästa rubrik).

JK anser att det bör närmare klarläggas vilka åligganden som ombudsmannen skall ha. I anslutning till 4 § i lagförslaget, som reglerar ombudsmannens uppgifter, anför *JK* följande.

Enligt denna paragraf skall ombudsmannen ge råd och information om hur den enskilde skall kunna ta tillvara sin rätt. Förslaget innehåller emellertid inte några närmare bestämmelser om hur omfattande eller ingående upplysningar och råd som skall lämnas och vilket ansvar som ombudsmannen har för verksamheten. Däremot sägs att rådgivningen skall vara aktiv. I detta sammanhang vill jag erinra om att staten enligt bestämmelserna i 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207), om annat inte föreskrivs, kan få bära skadeståndsrättsligt ansvar för de råd och den information som lämnas. Det föreligger uppenbar risk för att en aktiv rådgivning genom ombudsmannen kan komma att leda till kostnader för vilka staten ytterst kan göras ansvarig för. Inte minst av den anledningen är det angeläget att

ombudsmannens åligganden enligt förevarande paragraf klarläggs. Det finns skäl att närmare föreskriva hur långt rådgivningen för att den enskilde skall "kunna ta tillvara sin rätt" bör sträcka sig. Mot bakgrund av att ombudsmannen inte skall ha juridisk skolning bör rådgivningen enligt min mening i princip begränsas till att avse hänvisningar till andra myndigheter m. m. Det bör t. ex. inte ankomma på ombudsmannen att, såsom föreslås, hjälpa brottsoffer med polisanmälan o. d. Sådana åtgärder synes för övrigt olämpliga även av andra skäl vilket jag har påpekat i mitt remissvar över betänkandet Ds A 1984: 7 Om olaga diskriminering (se sid. 8 i remissvaret).

AMS finner uppgifterna värdefulla från arbetsmarknadssynpunkt.

Ur arbetsmarknadssynpunkt bedöms förslaget om en ombudsman mot etnisk diskriminering ha sitt främsta värde genom de rådgivande och pådrivande uppgifter som förslås åligga ombudsmannen. Även den information som kan komma fram vid ombudsmannens överläggningar kan vara värdefull för planeringen av bl. a. riktade arbetsmarknadspolitiska insatser.

SIV anser att uppgifterna bör koncentreras på frågor som direkt rör diskriminering. SIV anför.

SIV tillstyrker att uppgifterna avser dels individuell rådgivning, dels generella insatser för att förhindra etnisk diskriminering.

SIV konstaterar samtidigt att de föreslagna uppgifterna när det gäller opinionsbildande och förebyggande arbete helt eller delvis sammanfaller med SIV:s traditionella arbete. Så nämns exempelvis frågor som meritvärdering och tvåspråkighet, främjande av goda etniska relationer på arbetsplatser etc. Det finns här en risk för dubbelarbete. En begränsning av ombudsmannens uppgifter när det gäller allmänna invandrarfrågor vore en fördel. Vad som skulle återstå – frågor som direkt rör diskriminering – torde mer än väl räcka för att hålla den föreslagna ombudsmannen sysselsatt.

Enligt SIV:s uppfattning ter det sig naturligt med en nära samverkan mellan verket och ombudsmannen i flera frågor. SIV:s uppgifter har emellertid ett vidare syfte än ombudsmannens bör ha.

SIV påpekar också vikten av att rådgivningen kommer nära dem som behöver den.

I remissyttrandet över I-rätt riktning framhöll SIV att geografisk och psykologisk närhet till rådgivning ofta kan vara viktigare än tillgång till fullständig överblick över praxis etc. En angelägen uppgift för diskrimineringsombudsmannen bör vara att genom utbildning, konferenser etc höja kompetensen på detta område hos invandrarbyråpersonal, konsumentvägledare och andra lokala rådgivare.

Även JämO framhåller betydelsen av att rådgivningen bedrivs på ett lokalt plan.

SIV har som uppgift bl. a. att samordna samhällsinformationen till och om invandrare samt att svara för sådan samhällsinformation till invandrare som inte ankommer på annan myndighet. Mot bakgrund härav måste DO:s

uppgift, som också framhålls i PM, vara att i individuella fall ge grundläggande upplysningar om de regler som gäller i den aktuella frågan. DO blir en centralt placerad myndighet med hela landet som upptagningsområde. Invandrarbyråerna i kommunerna torde med sitt läge närmare dem som behöver råd och stöd uppfattas som lättare för enskilda personer att vända sig till med frågor. Byråerna kommer därför troligen att efterhand bli väl förtrogna med diskrimineringslagen och DO:s praxis. Det kan därför förutsättas att endast frågor av mera principiell eller svårbedömd art genom deras förmedling eller via invandrarföreningar/-organisationer förs vidare till DO. En sådan gallring torde också vara nödvändig med hänsyn till myndighetens begränsade resurser. Ett nära samarbete med invandrarbyråer och invandrarföreningar m. m. bör också i övrigt vara nödvändigt för DO:s arbete när det gäller t. ex. att följa och bevaka utvecklingen i enskilda ärenden av intresse och att genom olika åtgärder försöka påverka utvecklingen i samhället mot en ökad medvetenhet i diskrimineringsfrågor.

JämO framför också viss tvekan till ombudsmannens möjligheter att, utan stöd av sanktionsregler i lagen, träffa frivilliga överenskommelser. *JämO* jämför de föreslagna uppgifterna med sin egen verksamhet.

I promemorian anges bl. a. att *JämO*:s arbete kan utgöra en möjlig modell för hur ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) skall fullgöra sina uppgifter enligt förslaget till lag mot etnisk diskriminering. *JämO* har som huvuduppgifter att biträda enskilda personer i diskriminerings tvister när personen i fråga inte är medlem i någon facklig organisation eller organisationen avstår från att biträda sin medlem, att tillse att arbetsgivare som inte är bundna av kollektivavtal i jämställdhetsfrågor fullgör sin skyldighet enligt jämställdhetslagen att vidta aktiva, planerade åtgärder för att öka jämställdheten på sin arbetsplats samt att genom information och på annat sätt söka påverka allmänna opinionen vad gäller jämställdhet i arbetslivet. Enligt jämställdhetslagen och den för ombudsmannen utfärdade instruktionen skall *JämO* i första hand verka genom råd och anvisningar och försöka få arbetsgivaren att frivilligt rätta sig efter lagens föreskrifter. Skulle detta inte lyckas kan ombudsmannen föra ett diskrimineringsärende till arbetsdomstolen och ett ärende om brist på aktiva åtgärder till jämställdhetsnämnden. Arbetsdomstolen kan döma arbetsgivaren att betala skadestånd medan jämställdhetsnämndens beslut kan innefatta ett vitesföreläggande för arbetsgivaren.

Det har under åren lopp varit möjligt för *JämO* och de fackliga organisationerna att träffa förlikningar med arbetsgivarna i ett flertal diskrimineringsärenden. Detta har varit möjligt först sedan arbetsdomstolen genom olika domar dels fastlagt förutsättningarna för att diskriminering på grund av kön skall anses ha förekommit dels bestämt vad som skall anses utgöra normalt skadestånd i olika typsituationer.

Publiciteten kring domarna och möjligheten att i sista hand föra tvisten till domstol men självfallet också den information som i övrigt förekommit om jämställdhetslagen och *JämO*:s arbete har enligt ombudsmannen varit en förutsättning för att dessa förlikningar kunnat komma till stånd. De träffade överenskommelserna innefattar oftast ett skadestånd, nya arbetsuppgifter och/eller löneförhöjning till den som gjort anmälan. I överenskommelserna kan också – mot bakgrund av jämställdhetslagens krav på aktiva jämställdhetsåtgärder – ingå åtagande från arbetsgivaren att vidta vissa bestämda åtgärder för att främja jämställdheten på arbetsplatsen och undvika upprepning av det anmälda handlingsättet.

Även *NO* tar upp frågan om ombudsmannens verksamhet kan göras effektiv utan sanktionsregler. Efter att ha redogjort för betydelsen av förhandlingar på sitt verksamhetsfält uttalar *NO*:

Även om sålunda förhandlingsmomentet haft stor betydelse i konkurrensbegränsningslagen och den senare konkurrenslagen anser inte *NO* det utan vidare därmed klart att den avsedda lagen mot etnisk diskriminering kan avvara sanktionsmöjligheter. Olikheterna mellan de båda lagstiftningsområdena är sannolikt alltför stora för att tillåta en sådan slutsats. I vart fall bör dock förhandlingsverksamheten kunna komma till användning i väsentlig utsträckning inom det nu aktuella verksamhetsområdet. Likaså bör den i promemorian angivna informations- och opinionsbildande verksamheten kunna få positiva effekter.

Den föreslagna regeln att en arbetsgivare vid vite kan föreläggas att lämna upplysningar till eller överlägga med ombudsmannen kommenteras av några remissinstanser.

JK är kritisk:

I paragrafen föreskrivs om att nämnden får förelägga vite och att nämndens beslut i ärende om vite inte får överklagas. Endast frågan om utdömande av vitet – lagligheten av nämndens beslut – skall prövas av länsrätt.

Bestämmelsen kan enligt min mening inte accepteras ur rättssäkerhetssynpunkt. Det kan inte såsom det anges i promemorian (s. 64) anses tillräckligt ur rättsskyddssynpunkt att en arbetstagare kan endast få lagligheten av ett krav på överläggningar och lämnande av uppgifter i sista hand prövad av domstol. Även nämndens bedömning i ett vitesärende måste kunna överprövas. Jag anser inte att nämnden enligt förslaget får sådan sammansättning, med bl. a. representanter för arbetsgivare, eller kan förväntas få den sakkunskap i bl. a. diskrimineringsfrågor som skulle kunna motivera att dess, främst på skälighetsbedömningar grundade vitesförelägganden, inte skall kunna överprövas.

RRV anser att det är oklart på vilka grunder den föreslagna befogenheten att förelägga vite kan komma att utövas och påpekar att motsvarande befogenhet för JämO bygger på förbudet mot könsdiskriminering i jämställdhetslagen.

Kammarrätten i Jönköping:

Frågan om utdömande av vite bör som föreslås prövas av länsrätt. I förslaget anges ej vilken länsrätt som bör uppta anmälan. Enligt kammarrättens mening bör framställning göras till länsrätten i det län där arbetsgivaren bedriver den verksamhet som är föremål för ombudsmannens undersökning. Detta bör möjligen anges i lagtexten.

KFO anser att vitesregeln inte bara bör gälla arbetsgivare.

Reglerna i förslagens 7 och 8 §§ behandlar endast *arbetsgivares* skyldighet att delta i överläggningar med ombudsmannen och möjligheten till vitessanktion mot tredskande *arbetsgivare*. Med hänsyn till den föreslagna lagens inriktning att motverka diskriminering inom hela samhällslivet skall

enligt KFO:s bestämda uppfattning även andra än arbetsgivare, såsom näringsidkare, fackförbund, mediaföretag, näringslivsorganisationer, arbetsgivarorganisationer, bostadsföretag m. fl., också omfattas av skyldigheterna i nämnda lagrum och sålunda kunna bli föremål för ombudsmannens aktiva åtgärder. Dennes befogenheter bör därför inte enbart gälla förhållandena på arbetsmarknaden.

Samma uppfattning framförs av *PO* och *ADC*.

JK anser sig inte kunna godta förslaget om att även andra än arbetsgivare bör delta i överläggningar och lämna upplysningar till ombudsmannen. *JK* anför:

Andra som inte i egenskap av arbetsgivare har skyldighet men som väl enligt ombudsmannens skönsmässiga bedömning bör lämna uppgifter och bör inställa sig har inte ens möjligheter att få frågan prövad av nämnden trots att de synes kunna drabbas av sanktioner genom att utpekas som diskriminerande. Härtill kommer att bestämmelsen (se andra stycket) inte är riktad enbart mot "parter och vittnen" i ett presumtivt diskrimineringsärende utan mot alla som kan tänkas ha upplysningar att lämna i fråga som kan beröra ombudsmannens tillsynsverksamhet på arbetslivets område. I princip kan således vem som helst kallas till överläggningar och bli krävd på upplysningar. Det kan inte vara rimligt med en sådan ordning utan en preciserings- och begränsning måste enligt min mening göras. Särskilda regler om att en uppgiftslämnare inte får betungas bör även införas.

Lämnande av upplysningar och framförallt inställelse till överläggningar torde ofta medföra kostnader och besvär för den enskilde. Några bestämmelser om ersättning finns inte i förslaget. Det kan påpekas att enligt jämställdhetslagen kan den som kallas till inställelse till förhandling tillerkännas ersättning. Förslaget bör enligt min mening kompletteras i detta hänseende om bestämmelserna i förevarande paragraf skall behållas. I redovisningen för kostnaderna för ombudsmannens verksamhet (se s. 67 i promemorian) bör anges hur stora kostnaderna kan tänkas bli.

JämO anser att ombudsmannen själv bör ges befogenhet att förelägga vite. *JämO* utvecklar denna ståndpunkt i anslutning till att hon kommenterar den föreslagna nämnden, se under nästa avsnitt.

Sveriges advokatsamfund anför:

Samfundet har inte något att erinra mot att möjligheter ges till vitesföreläggande gentemot arbetsgivare som inte rättar sig efter ombudsmannens uppmaningar. I förslaget läggs den funktionen på nämnden. Om nämnd inte inrättas bör frågan om vitesföreläggande ordnas på annat sätt.

Hur ombudsmannen skall avsluta ett ärende som berör ett enskilt fall diskuteras av *JK* och *JO*.

JK, som utgår från att en tanke med förslaget varit att ombudsmannen skall genom uttalanden utpeka någon som diskriminerande, finner det oacceptabelt att förslaget inte ger någon möjlighet att få ombudsmannens uttalanden överprövade. *JK* anför:

Enligt min mening bör en sådan bedömning endast få göras av en domstol om straffsanktioner i egentlig mening inte är förknippade med

”brottet”. Bedömning bör inte få ankomma på en ombudsman, som inte ens behöver ha juridisk skolning, i synnerhet om det saknas möjligheter för den enskilde att få saken överprövad. Det måste anses oacceptabelt att förslaget inte ger någon möjlighet att få till stånd en materiell överprövning av ombudsmannens uttalanden eftersom sådana uttalanden kan tänkas få ekonomiska och andra följder för dem som blir föremål för uttalandena. Detta gäller särskilt om uttalandena kommer att ges publicitet genom bl. a. massmedia (se s. 58 i promemorian).

JO anför:

Att ombudsmannen skall kunna ta upp enskilda fall till utredning framgår av förslaget. Hur ärenden av detta slag skall avslutas om anmälan till polis eller åklagare inte görs klargörs däremot inte. Jag utgår från att avsikten är att ombudsmannen inte skall kunna uttala kritik mot enskilda i frågor som inte kan underkastas rättslig prövning. En annan ordning skulle inge vissa betänkligheter. Frågan bör klaras ut under det fortsatta arbetet.

Advokatsamfundet anför följande i fråga om ombudsmannens uppgifter.

När det gäller ombudsmannens uppgifter i de individuella fallen är samfundet av den uppfattningen att den viktigaste delen av verksamheten bör ligga i rådgivning till enskilda. Invandrarorganisationerna har också särskilt framhållit behovet av en rådgivande instans. På det generella planet intar informations- och opinionsbildning centrala uppgifter. Samfundet delar helt förslagens uppfattning att ombudsmannen bör visa stor öppenhet mot massmedia, organisationer och utbildningsväsendet.

Ombudsmannens uppgifter på arbetslivets område markeras särskilt i den föreslagna lagstiftningen. I promemorian framhålls att behovet av en aktiv bevakning med särskild styrka gör sig gällande inom den privata sektorn och då inte minst utanför det kollektivavtalsreglerade området. Samfundet delar denna uppfattning men vill även framhålla att ombudsmannen bör ha utomordentligt stora möjligheter att påverka arbetsmarknadens parter i riktning mot en önskvärd avtalsreglering.

I anledning av förslaget till ändring av sekretesslagen uttalar *JK*:

Några regler om att uppgifter som ombudsmannen eller nämnden begär från myndighet och som är sekretessbelagda där även skall vara sekretessbelagda hos ombudsmannen och nämnden finns inte. Frågan har inte tagits upp i promemorian. Jag anser att sekretess bör gälla även för sådana uppgifter.

Nämnden mot etnisk diskriminering

Enligt förslaget skall ombudsmannens verksamhet stödjas av en särskilt inrättad nämnd. Nämndens huvudsakliga uppgifter avses bli att ge ombudsmannen råd i principiellt viktiga frågor, att hos regeringen föreslå författningsändringar eller andra åtgärder för att motverka diskriminering och att pröva vissa ärenden om vite.

Några remissinstanser tar upp den föreslagna nämnden. *SIV* och *SSKF* är positiva till förslaget i denna del.

Det är därför viktigt att ledamöterna inte har någon anknytning varken till invandrарorganisationerna eller till organisationerna på arbetsmarknaden. Ordföranden bör – som föreslås – vara lagkunnig och ha erfarenhet som domare. Ledamöterna bör som nämns i betänkandet gärna ha parlamentarisk bakgrund.

I anslutning till ett resonemang om hur ombudsmannens verksamhet bör organiseras (se härom under nästa avsnitt) uttalar *statskontoret* följande:

För att minska organisationens sårbarhet bör inga kansliresurser öronmärkas för nämndens behov. Statskontoret anser att nämndens uppgifter bör kunna begränsas till att på ombudsmannens begäran förelägga viten (jfr. jämställdhetsnämnden). Uppgiften att föreslå regeringen författningsändringar bör inte behöva dubbleras på det sätt som framgår av förslaget utan kan tillkomma ombudsmannen. Råd i principiellt viktiga frågor bör ombudsmannen kunna inhämta från olika håll. Slutsatsen blir att för verksamheten erforderliga handläggande kansliresurser helt bör kunna knytas till ombudsmannen. Administrativa resurser i övrigt, vari statskontoret inräknar även skrivservice, bör värdmyndigheten tillhandahålla.

Också *KO* anser att nämndens uppgifter bör inskränkas i förhållande till förslaget.

Enligt förslaget skall regeringen utse en nämnd mot etnisk diskriminering. Bl. a. har nämnden att ge ombudsmannen råd i principiellt viktiga frågor och att hos regeringen föreslå författningsändringar eller andra åtgärder för att motverka etnisk diskriminering. Enligt *KO*:s uppfattning är det inte lämpligt att nämnden får överordnade uppgifter av detta slag. För att ombudsmannen mot etnisk diskriminering skall kunna agera mot diskriminering med kraft bör istället ombudsmannen ges en starkare självständig ställning. Nämndens uppgift bör enligt *KO*:s mening inskränkas till att pröva ärenden rörande föreläggande av vite. De resurser som frigörs genom att nämndens uppgifter inskränks bör tillföras ombudsmannen.

NO är tveksam till att nämnden skall ha i uppgift att föreslå regeringen författningsändringar.

Mot bakgrund av att nämnden bl. a. avses att hos regeringen föreslå författningsändringar eller andra åtgärder för att motverka etnisk diskriminering vill *NO* framföra följande. Även näringsfrihetsrådet fick ursprungligen i uppgift att genom framställningar till regeringen föreslå åtgärder, i dess fall sådana som kunde främja konkurrensen.

Näringsfrihetsrådet skulle också, genom överläggningar med näringslivsorganisationer och företagare, söka främja konkurrensen. I praktiken har sådana framställningar och förhandlingar kommit att göras av *NO*. Även i övrigt kom den initiativtagande verksamheten i konkurrensfrågor att ligga hos *NO*, medan näringsfrihetsrådet och dess efterföljare marknadsrådet, sedermera marknadsdomstolen, kom att utvecklas till att fungera som en domstol. Numera anses institutionen vara en specialdomstol.

RRV finner ansvarsfördelningen mellan ombudsmannen och nämnden oklar i förslaget.

Nämnden skall enligt förslaget vara ett organ som ombudsmannen har tillgång till för formellt och informellt samråd när det gäller tolkningen av den tänkta lagstiftningen. Samtidigt skall nämnden ha egna myndighetsfunktioner. Den skall ha rätt att hos regeringen väcka frågor om lagstiftningsändringar och andra åtgärder. Denna befogenhet skall också ombudsmannen ha. Nämnden skall ha rätt att begära yttranden från andra myndigheter i sin rådgivningsverksamhet. Den skall vidare på ombudsmannens begäran fatta beslut om vitesförelägganden, vilka beslut inte skall kunna överklagas.

RRV föreslår att frågan om ansvarsfördelningen mellan de två organen klarläggs närmare under den fortsatta beredningen av ärendet.

JÄMO är tveksam till förslaget om nämnd och utvecklar ett eget förslag om hur nämnden bör arbeta och vara organiserad.

JämO ställer sig tveksam till den föreslagna diskrimineringsnämnden som statusgivare åt DO. DO bör på annat sätt kunna tillförsäkras erforderlig status och bör själv kunna förelägga en tredskande person att inställa sig till överläggningar vid vite.

Diskrimineringsutredningen föreslog i sitt betänkande att arbetsgivare skulle vara skyldiga att verka aktivt för att det skulle råda goda relationer mellan olika etniska grupper på arbetsplatsen. Utredningens förslag i denna del mottogs övervägande positivt av remissinstanserna. Kravet på aktiva åtgärder återfinns i omarbetad form i det nu avgivna förslaget till lag mot etnisk diskriminering. I detta förutsätts att DO skall ta initiativ som kan förhindra etnisk diskriminering för framtiden. Dessa skall enligt förslaget kunna innefatta dels generella åtgärder dels anmaningar till enskilda personer att genomföra en åtgärd eller att underlåta något.

För att DO:s arbete i sist angiven del skall kunna bli effektivt erfordras enligt JämO:s uppfattning någon form av sanktionsmedel. För att åstadkomma detta skulle JämO vilja förordna att den föreslagna diskrimineringsnämnden finge uppgifter som liknade jämställdhetsnämndens. En person som ansåg att DO:s anmaningar/krav vore alltför långt gående skulle kunna vända sig till nämnden för prövning. Likaså skulle DO genom en ansökan till nämnden om vitesföreläggande kunna förmå en tredskande att underlåta något respektive genomföra viss/vissa åtgärder. Nämnden skulle också kunna pröva vite som DO förelagt arbetsgivare i syfte att åstadkomma överläggning. När det gäller de generella, mera övergripande åtgärder som DO förutsätts vidta skulle nämnden ha en sammansättning som garanterar kunskap i invandrar- och arbetsmarknadsfrågor liksom om utbildning och opinionsbildning. Både kvinnor och män skall naturligtvis ingå i nämnden.

DO bör själv kunna förelägga tredskande arbetsgivare och andra att infinna sig till överläggningar vid vite.

En nämnd, sammansatt av personer med erfarenhet t. ex. av invandrarfrågor, förhållandena på arbetsmarknaden, opinionsbildning och utbildning skulle emellertid, som JämO ovan anfört kunna ha en uppgift som rådgivare åt DO vad gäller generella åtgärder och för att pröva respektive själv förelägga t. ex. enskilda arbetsgivare att vidta eller underlåta något i syfte att förhindra etnisk diskriminering.

Kammarrätten i Jönköping anser att det inte bör finnas någon rätt för enskilda att överklaga ett beslut av nämnden.

JK ifrågasätter behovet av en särskild nämnd.

Enligt min mening bör en eventuell nämnd liksom ombudsmannen vara knuten till invandrarverket och inte utgöra någon egen myndighet. I och för sig anser jag att det kan ifrågasättas om det finns något behov av en särskild nämnd. Redovisningen i förslaget på den punkt är alltför knapphändig. Nämndens betydelse med avseende på uppgifter kan inte jämföras med jämställdhetsnämnden. Nämndens uppgifter enligt förslaget synes vara tämligen begränsade och närmast ta sikte på ärenden om vite.

JK anser att nämnden med föreslagen sammansättning och utan överprövningsmöjligheter inte kan anförtros vitesärenden.

Sveriges advokatsamfund, som anser att ombudsmannainstitutet bör prövas under en försöksperiod, uttalar följande i fråga om nämnden.

Under den ovan föreslagna försöksperioden bör någon nämnd inte utses. Det är vidare tveksamt om en nämnd bör finnas ens om ombudsmannainstitutet väljs som en permanent lösning. Ombudsmannen bör nämligen enligt samfundets uppfattning ha sådana kvalifikationer för sitt uppdrag att behov av nämnd inte föreligger.

Organisation och kostnader

I promemorian framhålls att det är av central betydelse att ombudsmannen och nämnden får en självständig ställning. Med hänsyn till att den organisation som behövs är liten, föreslås dock en administrativ anknytning till SIV. I promemorian uttalas också att det inte bör vara uteslutet att uppgiften som ombudsman läggs samman med en befattning i SIV:s verksamhet.

Många remissinstanser uttalar sig om förslaget att knyta ombudsmannen till SIV. De flesta är tveksamma eller negativa.

SIV anför:

I remissyttrandet över diskrimineringsutredningens betänkande I rätt riktning 1984-11-28 framhöll *SIV* vikten av att ett organ för stöd och råd åt enskilda i diskrimineringsärenden för trovärdighetens skull är självständigt i förhållandet till myndigheter och andra. *SIV* avstyrkte därför förslaget att *SIV* skulle få en sådan roll.

SIV är tveksamt också till den nu föreslagna konstruktionen med en ombudsmannafunktion som är självständig men med en rent administrativ koppling till *SIV*. Av psykologiska skäl och för att förhindra misstankar om att ombudsmannens verksamhet påverkas av *SIV*:s myndighetsuppgifter bör varje koppling mellan ombudsmannen och *SIV* undvikas. *SIV* avstyrker bestämt förslaget om att ombudsmannafunktionen skall kunna förenas med en befattning i *SIV*:s verksamhet.

SAMN anser i likhet med förslaget att det är av stor vikt att slå fast ombudsmannens och nämndens självständiga ställning, inte minst inför allmänheten. SIV har enligt sin instruktion vissa uppgifter som sammanfaller eller i vart fall tangerar ombudsmannens verksamhetsområde. Om ombudsmannen och nämnden blir administrativt sammankopplade med SIV föreligger en viss risk för att ombudsmannens självständighet kan komma att ifrågasättas. Även andra mindre önskvärda effekter som förväxlingar och kompetenskonflikter mellan ombudsmannen/nämnden och SIV kan uppstå.

Mot den bakgrunden är SAMN tveksam till att ombudsmannen/nämnden får en organisatorisk koppling till SIV. En anknytning till en redan existerande myndighet kan dock ur administrativ och ekonomisk synpunkt vara till fördel.

RRV anser att förslaget i denna del är oklart och fortsätter:

Om avsikten är att ombudsmannen skall ha en helt fristående ställning bör detta komma till klart uttryck i lagstiftningen och dess förarbeten. RRV anser vidare att en personalunion med invandrarverkets verksamhet inte är lämplig, eftersom det inte är omöjligt att invandrarverket blir part i ett ärende som anhängiggörs hos ombudsmannen.

KO anför:

KO delar uppfattningen att ombudsmannen mot etnisk diskriminering i sakligt hänseende bör stå helt självständig i förhållande till SIV. Det kan dock enligt KO:s mening ifrågasättas, om inte onödiga svårigheter kan uppstå på denna punkt. Inte minst med tanke på förtroendet hos de grupper, vars intressen den föreslagna ombudsmannen skall ta tillvara, kan det uppfattas som olämpligt att uppgiften som ombudsman läggs samman med en befattning i just SIV:s verksamhet.

Svea hovrätt avstyrker förslaget om administrativ anknytning till SIV.

Lagstiftningen mot etnisk diskriminering är inte enbart avsedd att skydda dem som är invandrare i den meningen termen används i vanligt tal, dvs. personer som relativt nyligen flyttat till Sverige. Den skall även skydda sådana som är bosatta här sedan många år tillbaka eller som tillhör familjer vilka sedan generationer har inlemmats i det svenska samhället och som inte har haft eller kommer att få anledning att söka kontakt med SIV. Hit skall även räknas grupper som exempelvis på grund av etniskt ursprung eller trosbekännelse finner en anknytning till SIV helt främmande. Redan av detta skäl är det tveksamt om det är en lämplig lösning att ombudsmannen och nämnden i administrativt hänseende knyts till invandrarverket (SIV). Ett avgörande skäl emot lösningen är emellertid att en invandrare (i ordets egentliga bemärkelse) kan ha råkat i motsatsförhållande till verket på grund av att ett av verket avgjort ärende har gått honom emot. En anknytning till SIV kan då verka avhållande när det gäller att söka ombudsmannens eller nämndens bistånd. Med hänsyn härtill och då det är av central betydelse att ombudsmannen och nämnden får en självständig ställning avstyrker hovrätten förslaget att dessa organ administrativt anknyts till SIV.

Hovrätten förespråkar att ombudsmannen och nämnden för en självständig administration. Om de anses böra knytas till någon myndighet, föreslår hovrätten JämO.

Förslaget att ombudsmannen knyts till JämO framläggs även av *Immigranternas Riksförbund*, som anför:

När det gäller frågan om utlokaliseringen av ombudsmannen till Norrköping och SIV ser vi det som ett allvarligt hinder för ombudsmannens arbete. Förtroende för ombudsmannen som en opartisk myndighet kommer att försvinna oberoende av hur mycket information som staten lämnar ut om att ombudsmannen verkligen är självständig ifrån SIV. Det är inte uteslutet att i en del fall blir SIV en motpart.

Vårt förslag är att ombudsmannen placeras tillsammans med JämO. En fördel med en sådan placering är att det dessutom kan finnas möjligheter till samverkan mellan båda ombudsmännen. Ca hälften av invandrarna är ju kvinnor, och i vissa fall kan det vara svårt att avgöra om diskrimineringen är på grund av etnisk ursprung eller på grund av att man är kvinna eller kanske en kombination av båda orsakerna.

JämO anser också att det är nödvändigt att ombudsmannen får en självständig ställning. *JämO* anför vidare:

Att myndigheten administrativt samordnas med en annan torde däremot vara nödvändigt, inte minst av ekonomiska skäl. Genom att som här föreslås i PM välja statens invandrarverk (SIV) vinner man t.ex. att verkets kunskaper, erfarenheter, litteratur m.m. i invandrarfrågor kan utnyttjas också av den nya myndigheten. Detta måste emellertid ställas emot risken för att kompetenskonflikter kan uppstå eftersom SIV har uppgifter som kommer att sammanfalla med den nyinrättade myndighetens och det av enskilda kan uppfattas som om SIV:s uppgifter står i motsats till den nya myndighetens. *JämO* föreslår därför att en annan myndighet t.ex. KO väljs som administrationspartner. En sådan personalunion som den i förslaget skisserade – att en person i SIV:s verksamhet skulle kunna fungera som chef för den nya myndigheten – anser *JämO* vidare för sin del av samma orsak utesluten.

Negativa eller tveksamma till förslaget om administrativ anknytning till SIV är också *LO*, *TCO*, *Sveriges advokatsamfund*, *RIB*, *Judiska församlingarnas centralsråd* – rådet föreslår att ombudsmannen knyts till socialstyrelsen eller arbetsmarknadsdepartementet – *Lettiska Centralsrådet i Sverige*, *Lettiska Hjälpkommittén*, *SSKF* – förbundet föreslår anknytning till någon av de existerande ombudsmannaexpeditionerna – och *Sveriges Frikyrkoråd*.

Advokatsumfundet anför.

Samfundet anser vidare att det är uteslutet att ombudsmannen skall kunna kombinera sitt arbete med en befattning i Statens invandrarverk eller tillhöra dess styrelse eller vara administrativt knuten till verket. Detsamma gäller den föreslagna nämndens ledamöter, om en sådan nämnd införs. På intet sätt får ombudsmannen uppfattas som en invandrarverkets "förlängda arm". Det är nämligen samfundets erfarenhet att de personer som förslaget avser att skydda ofta har en djup misstro mot just invandrar-

verket. Skall lagstiftningen få den avsedda effekten bör därför ombudsmannens ställning vara oberoende och självständig i förhållande till myndigheter.

RIB utvecklar skälen för sin ståndpunkt på följande sätt.

Det viktigaste skälet härtill är att denne måste kunna åtnjuta invandrarernas odelade förtroende om institutet ska ha någon mening. Invandrare känner oftast inte till SIV:s alla funktioner och kan inte göra någon åtskillnad mellan olika avdelningar och organ inom verket. SIV upplevs som motpart i väsentliga livsfrågor. Invandrarnas förtroende för Statens Invandrarverk framförallt när det gäller arbetet inom tillståndsprövningen är idag inte fullständigt och även om diskrimineringsfrågorna inte har något med denna verksamhet att göra så kan diskussionen om verkets tillämpning av flyktingpolitiken ha en negativ verkan även i dessa frågor. Tillståndsbyråns prövningar av bl. a. asylärenden och familjeåterföreningsärenden har fått en sådan karaktär att det finns människor som upplever att de mänskliga rättigheterna och den enskilda människans värdighet kränks i beslutsprocessen. Det är oerhört viktigt att detta ses med invandrarernas ögon och inte enbart ur myndighetsperspektiv. Är man inte villig att ge ombudsmannen resurser för en fristående administration kan man ifrågasätta varför en sådan tjänst inrättas.

Det är också viktigt för invandrare att de genom ombudsmannen har möjlighet att få råd och stöd om de känner sig diskriminerade av verket självt, vilket blir omöjligt om förtroendet för ombudsmannen rubbas på grund av en knytning till SIV, även om den föreslås bli rent administrativ. Här kan man inte heller jämföra med Konsumentverket och Konsumentombudsmannen som båda tillvaratar konsumenternas intressen och som inte har att fatta så livsavgörande beslut rörande enskilda medborgare som SIV. Anknytningen till SIV är särskilt olämplig sedan SIV fr. o. m 1985 är huvudman för flyktingmottagandet i Sverige.

Statskontoret tillstyrker förslaget om anknytning till en värmyndighet men är tveksamt till SIV som sådan myndighet.

Eftersom invandrarverket i enskilda fall kan komma att ifrågasättas för diskriminering, främst kanske i samband med flyktingmottagningen, kan vissa betänkligheter anföras mot att välja SIV som värmyndighet. Att, som antyds i PM på sid 66, lägga samman uppgiften som ombudsman med en befattning i SIV:s verksamhet framstår då för statskontoret som helt olämpligt.

Med utgångspunkt i sin tveksamhet till behovet av den föreslagna lagstiftningen anför *kammarrätten i Jönköping*:

De uppgifter som ombudsmannen får enligt förslaget innebär i mycket ringa grad tillsyn över andra myndigheter. Det skulle enligt kammarrättens mening vara möjligt att uppdra uppgifterna åt Statens invandrarverk. Uppgifterna skulle ligga väl i linje med verkets övriga verksamhet. Om ombudsmannaämbetet nära anknyts till verket bör det emellertid inte vara alltför svårt att samordna ombudsmannens arbete med arbetet i verket. Den självständigheten som förslaget ger ombudsmannen och nämnden torde i vissa lägen vara så värdefull att kammarrätten inte vill motsätta sig att ett självständigt ombudsmannaämbete och en självständig nämnd inrättas.

JK, som anser att det inte finns anledning att skapa någon särskild myndighet för den föreslagna verksamheten, uttalar följande:

Ombudsmannens verksamhet bör enligt min mening inte bara administrativt knytas till invandrarverket såsom föreslås (se s. 66 f.) utan även inordnas i verkets organisation. Det synes kunna ske inom ramen för verkets nuvarande samordnings- och informationsverksamhet. Någon särskild anledning att till skapa ytterligare en myndighet finns inte. En sådan ordning vore enligt min mening endast ägnad att på ett olyckligt sätt sprida ansvaret för de åligganden att ge råd och lämna information som verket ändå har enligt bl. a. 3 § i instruktionen. Enligt min mening finns det i stället anledning att så långt som möjligt koncentrera ansvaret för den rådgivning och information som för närvarande också lämnas av ett stort antal myndigheter av olika slag och som berör invandrare och etniska grupper. Verket bör enligt min mening till gagn såväl i myndighetens och samhällslivets i övrigt intressen som i invandrares och minoritetsgruppers intressen kunna ta på sig ett större ansvar för sådan verksamhet (jfr mitt remissvar över betänkandet SOU 1984: 55 I rätt riktning).

Några remissinstanser ifrågasätter om förslaget ger ombudsmannen tillräckliga resurser.

SIV anför bl. a:

Det helt avgörande för ombudsmannens möjligheter att spela en aktiv roll mot etnisk diskriminering är enligt *SIV*:s mening att han eller hon får tillräckligt med resurser till sitt förfogande för att kunna arbeta såväl stödjande för den enskilde som generellt attitydpåverkande.

De medel som ombudsmannen föreslås få till sitt förfogande är dock enligt *SIV*:s mening helt otillräckliga för de syften som anges i lagtexten.

SIV vill understryka vikten av att ombudsmannen får tillräckliga resurser för tolk- och översättningsändamål, så att kommunikationen mellan ombudsmannen och enskilda inte försvåras.

Statskontoret anser det tveksamt om den föreslagna organisationen ens inledningsvis kommer att räcka.

Det bevakningsområde som de nya myndigheterna skall täcka är mycket omfattande. Medan exempelvis *JämO*:s område är avgränsat till arbetslivet skall diskrimineringsombudsmannen och nämnden inte bara bevaka arbetslivet i vid mening utan även andra delar av samhällslivet såsom boende, föreningsliv m. m. Till dem som kan utsättas för etnisk diskriminering hör ju inte heller bara invandrare utan även vissa inhemska etniska minoriteter såsom samer och zigenare. För att inte tanken bakom reformen skall förfelas anser statskontoret det viktigt att de administrativa verktygen, här organisationen, erhåller sådana resurser att de kan svara upp mot de förväntningar som kan komma att ställas. Den rådgivning som ombudsmannen skall svara för måste således verkställas någorlunda snabbt så att det inte uppstår långa ärendeköer.

Statskontoret finner det tveksamt om den föreslagna organisationen, med en handläggande tjänsteman hos vardera diskrimineringsombudsmannen och nämnden samt en gemensam assistent, ens inledningsvis kommer att vara tillräcklig. Även om ärendemängderna till en början kanske inte är stora blir sårbarheten i en så liten organisation vid exempelvis ledigheter av

olika slag betydande. Man kan jämföra med hur JämO:s organisation och arbete utvecklats. Till JämO:s förfogande står i dagsläget en ställföreträdare och ett kansli med fem personer, varav fyra handläggare.

RRV gör bedömningen att verksamheten på sikt kan bli väsentligt mera resurskrävande än vad som synes förutsättas i promemorian. *RRV* anser det därför viktigt att man redan från början klart anger vilka uppgifter som bör prioriteras i verksamheten.

Även *KO* ifrågasätter om de resurser som enligt förslaget skall ställas till förfogande verkligen är tillräckliga för att ge ombudsmannen möjlighet att agera inom hela fältet på ett sätt som kan ge avsedd effekt. Liknande synpunkter framförs av *Sveriges Advokatsamfund*.

I förslaget anges att ombudsmannen skall ha tillgång till juridisk expertis genom nämnden. Däremot uppställs inte kravet att ombudsmannen själv skall vara jurist. Detta berörs av några remissinstanser.

JämO:

För JämO:s arbete har det varit av stort värde för att inte säga nödvändigt att de båda ombudsmännen varit jurister. Även om *DO* inte skall ha processförande uppgifter torde det vara nödvändigt att antingen ombudsmannen själv eller handläggaren på myndigheten är lagfaren med hänsyn till att *DO* skall kunna biträda med kvalificerad rådgivning vad gäller tämligen omfattande och svåröverblickbar lagstiftning.

NO:

Enligt lagen om marknadsdomstol (1970:417) 11 § 2 stycket skall *NO* vara lagkunnig. Den nu föreslagna ombudsmannens arbetsområde avses till mycket väsentlig del bedrivas med direkt utgångspunkt i såväl straffrättslig och civilrättslig lagstiftning som i rättsliga principer vilka på olika sätt utgör hinder mot etnisk diskriminering. Vidare skall vederbörande informera om och tillvarata diskriminerade personers och grupperns legala rättigheter. *NO* anser därför att även ombudsmannen bör vara lagkunnig.

Också *RRV* anser att det bör övervägas om inte ombudsmannen själv eller genom sitt kansli måste ha juridisk kompetens med hänsyn till de många olika lagstiftningskomplex som berör verksamheten.

Kammarrätten i Jönköping förutsätter att uppgiften som ombudsman kommer att bli krävande och ställa stora krav på sin utförare. Enligt kammarrätten krävs därför att en person med hög kompetens, stor personlig självständighet och stort engagemang utses till posten.

Sveriges advokatsamfund anför:

Enligt samfundets uppfattning skall ombudsmannen vara lagfaren och med erfarenhet bl. a. av utlännings- och arbetsmarknadslagstiftning. Härutöver måste ombudsmannen ha kännedom om bl. a. de straffrättsliga reglerna och reglerna om rättshjälp. En icke-jurist kan knappast komma att uppfylla de intentioner som avses med den föreslagna lagstiftningen.

Sammanfattning av diskrimineringsutredningens delbetänkande (Ds A 1984: 7) Om olaga diskriminering

Diskrimineringsutredningen har regeringens uppdrag att bl. a. kartlägga tillämpningen av brottsbalkens bestämmelser mot olaga diskriminering, att undersöka om den nuvarande lagstiftningen mot diskriminering är tillräcklig, att kartlägga anmälningsbenägenheten vid olaga diskriminering, att pröva möjligheten att öka anmälningsfrekvensen samt att undersöka om SIV:s uppgifter på detta område bör klargöras eller utvidgas. Vi har fullgjort uppdraget genom att gå igenom samtliga anmälningar i landet, som hos polisen registrerats som hets mot folkgrupp och olaga diskriminering under tiden 1973-01-01–1983-09-01 samt de förundersökningsprotokoll som upprättats och domar som meddelats som en följd av dessa anmälningar. Vi har kartlagt förekomsten av övriga lagregler, som tillkommit som skydd mot etnisk särbehandling eller kan användas för sådant skydd (*kapitel 1*).

Kapitel 2 innehåller en redogörelse för internationella konventioner och överenskommelser rörande skydd för mänskliga rättigheter och förbud mot etnisk diskriminering samt för hur internationella överenskommelser införlivas med svensk rätt.

I *kapitel 3* återfinns en redovisning av utländsk lagstiftning rörande sådana förbud mot etnisk diskriminering som inte berör arbetslivet. Vi har valt ut tio länder som ratificerat FN:s rasdiskrimineringskonvention, nämligen Danmark, Finland, Norge, Belgien, Frankrike, Nederländerna, Storbritannien, Förbundsrepubliken Tyskland, Österrike och Canada, samt ett land som inte har gjort det, nämligen USA.

Kapitel 4 innehåller en redogörelse för rättsutvecklingen i Sverige beträffande avsiktligt skydd mot etnisk särbehandling. Vi behandlar här brotten hets mot folkgrupp och olaga diskriminering.

Gällande rätt beträffande förbud mot etnisk diskriminering utanför arbetslivet kartlägger vi i *kapitel 5*. Här tar vi först upp bestämmelserna om avsiktligt skydd mot etnisk särbehandling, dvs. straffförbuden och rörande hets mot folkgrupp och olaga diskriminering, 16 kap. 8 och 9 §§ brottsbalken. Vi redogör vidare för vissa andra bestämmelser i brottsbalken, vilka kan användas till skydd mot etnisk särbehandling. Vi lämnar även exempel på sådana civilrättsliga bestämmelser, som kan användas på så sätt, att en diskriminerad vid vissa typer av negativ särbehandling genom myndighets försorg får den rätt, som han skulle ha haft, om han inte särbehandlats. Vi har därvid lagt tyngdpunkten på boendeområdet. Slutligen ger vi exempel på sådana lagrum, enligt vilka en diskriminerad vid vissa typer av negativ särbehandling får rätt till skadestånd.

Kapitel 6 ägnas inledningsvis åt definitioner av begreppen etnisk diskriminering och etnisk tillhörighet. Kapitlet innehåller vidare en redovisning

av invandrades erfarenheter av etnisk diskriminering i det svenska samhället som bygger på en intervjuundersökning som utredningen genomfört. Anmälningarna om olaga diskriminering delas upp på samhällsområden. Ett avslutande avsnitt behandlar arbetsmarknaden som vid sidan av arbetsmarknaden (som vi ägnat ett tidigare delbetänkande) anses vara av särskilt intresse. Framför allt diskuteras vissa kommuners praxis att kvoter på etnisk grund. Vi konstaterar att om sådan kvotering i det enskilda fallet leder till att någon nekas en bostad skall åtal väckas för olaga diskriminering.

Kapitel 7 handlar om handläggning av anmälningar. Vi börjar med att redovisa handläggningsbestämmelserna. Därefter redogör vi för hur polisen tar emot anmälningar samt för hur polis och åklagare handlägger dessa. Vi visar, att polismyndigheterna i strid med gällande bestämmelser avskrivit drygt en fjärdedel av antalet inkomna ärenden rörande hets mot folkgrupp och olaga diskriminering samt att deras handläggningstid av dessa ärenden varit lång. Handläggningstiden hos åklagare har varit tämligen kort, i allmänhet kortare än en månad, då förundersökning har ägt rum, och i allmänhet omkring två månader, då förundersökning inte har ägt rum. Detta synes tyda på, att åklagare prioriterat sådana ärenden, i vilka förundersökning ägt rum. Vi är starkt kritiska mot åklagarnas rättstillämpning. Vi konstaterar att åklagare felaktigt har avskrivit en mycket stor del av ärendena rörande hets mot folkgrupp och olaga diskriminering. Detta är ägnat att inge oro. Vi har också granskat domstolarnas handläggning av mål rörande dessa brott. En redovisning härav avslutar kapitlet.

Kapitel 8 innehåller våra överväganden och förslag. Bestämmelsen om olaga diskriminering avser även den som är anställd i allmän tjänst, vari han har att gå allmänheten till handa. Vi anser att det är osäkert vilka offentligt anställda som kan freda sig mot anklagelser om olaga diskriminering genom att hävda att de i sin tjänsteutövning inte har att gå allmänheten till handa. För att uppnå ökad tydlighet i detta avseende, utan att förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare därigenom påverkas, föreslår vi att i 16 kap. 9 § andra stycket brottsbalken orden "vari han har att gå allmänheten till handa" ersätts med "när han går allmänheten till handa".

Vi finner vidare, att olaga diskriminering inte är ett lindrigare brott än hets mot folkgrupp och att påföljden därför bör vara den samma för dessa gärningar. Vi föreslår följaktligen, att påföljden för olaga diskriminering skall vara fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, böter.

Vi föreslår att ideellt skadestånd skall kunna tilldömas den som blivit utsatt för olaga diskriminering. Genom att införa ideellt skadestånd skulle Sverige även efterleva det stadgande i FN:s rasdiskrimineringskonvention, enligt vilket envar skall ha rätt att vid domstolar "begära rättvis och tillfredsställande gottgörelse eller ersättning för skada liden till följd av sådan diskriminering". Vi föreslår därför att till de brott som är uppräknade i 1 kap. 3 § skadeståndslagen (1972: 207) läggs brottet olaga diskriminering.

Vi föreslår vidare att rikspolisstyrelsen ändrar anvisningarna rörande ledning av förundersökning i brottmål så att dessa blir tydligare beträffande polismyndighets rätt att fatta beslut om brotten hets mot folkgrupp och

olaga diskriminering och att den särskilda blankettrutinen för angivelsebrott skall gälla även för hets mot folkgrupp och olaga diskriminering. Vi föreslår också att polismän skall få ökad utbildning rörande dessa anvisningar och att den som har otillräcklig kännedom om anvisningarna inte bör ha rätt att på polismyndighets vägnar besluta att inte inleda eller att lägga ned förundersökning.

Beträffande åklagarväsendet föreslår vi att endast länsåklagare och överåklagare skall ha rätt att handlägga ärenden om hets mot folkgrupp och olaga diskriminering, att de skall erhålla specialutbildning rörande dessa brott samt att övriga åklagare skall påminnas om att de inte är behöriga att handlägga sådana gärningar. Vi föreslår också att riksåklagaren utfärdar anvisningar om visst formkrav i samband med handläggning av mål rörande hets mot folkgrupp och olaga diskriminering.

Vi föreslår även, att såväl polis- som åklagarmyndighets handläggning av ärenden rörande hets mot folkgrupp och olaga diskriminering skall följas av statens invandrarverk (SIV), som löpande skall få del av anmälningar, förundersökningsprotokoll och beslut från polis- och åklagarmyndighet. SIV skall även ta emot och till polisen vidarebefordra anmälningar om hets mot folkgrupp och olaga diskriminering. Verket skall vidare ta emot och pröva klagomål från enskilda eller grupper enligt artikel 14 i FN:s rasdiskrimineringskonvention. Slutligen skall SIV inom ramen för sitt särskilda informationsansvar medverka till att kunskaper om de aktuella lagrummen sprids hos såväl invandrarna som den svenska allmänheten och hos myndigheterna.

Diskrimineringsutredningen har tidigare avlämnat betänkandena Hets mot folkgrupp (SOU 1981: 38), Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet (SOU 1983: 18) samt Om utlänningars rättsliga ställning (Ds A 1984: 6).

Lagförslagen i Ds A 1984: 7

Förslag till

Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 16 kap. 9 § brottsbalken skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap. 9 §

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

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

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

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

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

Lag om ändring i skadeståndslagen

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 3 § skadeståndslagen (1972:207) skall ha nedan angiven lydelse.

Nuvarande lydelse

Bestämmelserna i denna lag om skyldighet att ersätta personskada tillämpas också i fråga om lidande som någon tillfogar annan genom brott mot den personliga friheten, genom annat ofredande som innefattar brott, genom brytande av post- eller telehemlighet, intrång i förvar *eller* olovlig avlyssning eller genom ärekränkning eller dylik brottslig gärning.

Föreslagen lydelse

1 kap. 3 §

Bestämmelserna i denna lag om skyldighet att ersätta personskada tillämpas också i fråga om lidande som någon tillfogar annan genom brott mot den personliga friheten, genom annat ofredande som innefattar brott, genom brytande av post- eller telehemlighet, intrång i förvar, olovlig avlyssning *eller olaga diskriminering* eller genom ärekränkning eller dylik brottslig gärning.

AVSKRIFT

1984-11-28

Dnr 59/84

Arbetsmarknadsdepartementet

103 33 STOCKHOLM

Angående räckvidden av brottsbalkens bestämmelse om straff för olaga diskriminering (BrB 16 kap 9 §)

Diskrimineringsutredningen har regeringens uppdrag att bl. a. kartlägga tillämpningen av brottsbalkens bestämmelse mot olaga diskriminering och att undersöka om den nuvarande lagstiftningen mot diskriminering på etnisk grund är tillräcklig. Den 20 juni 1984 överlämnade utredningen till regeringen delbetänkandet Ds A 1984: 7 Om olaga diskriminering, i vilket ett stort antal förslag lämnas i syfte att bl. a. vitalisera rättstillämpningen.

Genom ett beslut den 26 oktober 1984 av riksåklagaren i ett överprövningsärende (ÅD 312-84) angående en anmälan om olaga diskriminering har det blivit klarlagt att lagrummet i fråga är behäftat med en icke avsedd svaghet som vi inte förutsåg när betänkandet skrevs.

Om en tjänsteman vid en bostadsförmedling under åberopande av etniska skäl vägrar att anvisa en bostadssökande en ledig lägenhet i ett visst bostadsområde är det ett brott mot bestämmelsen om olaga diskriminering. Om exakt samma beslut fattas av t. ex. en kommunal bostadsförmedlingsnämnd är förfarandet straffritt. Den personkrets bestämmelsen tar sikte på är nämligen *dels* näringsidkare och den som är anställd i näringsverksamhet, annan som handlar på näringsidkares vägnar samt anordnare av allmän sammankomst och medhjälpare till sådan, *dels* den som är anställd i allmän tjänst, vari han har att gå allmänheten till handa. Tjänstemän vid bostadsförmedlingen är anställda i allmän tjänst men det är inte de politiskt valda förtroendemännen i bostadsförmedlingsnämnden. Beslut av nämnden faller därför utanför den aktuella straffbestämmelsens tillämpningsområde.

Diskrimineringsutredningen har i bifogade PM (1984-11-26) något närmare utrett de rättsliga förhållandena och bl a undersökt olika möjligheter att anknyta en utvidgad personkrets till begrepp i andra lagrum, samt undersökt de möjligheter som idag står till buds för att komma åt etniskt diskriminerande beslut av t. ex. kommunala nämnder.

Åberopande denna promemoria med bilagor föreslår diskrimineringsutredningen, i tillägg till sitt betänkande Ds A 1984: 7, att personkretsen i brottsbalkens bestämmelse mot olaga diskriminering utvidgas till att även avse politiskt förtroendevalda, när de går allmänheten till handa. I lagtexten bör det kunna uttryckas på följande sätt (BrB 16 kap 9 §, andra stycket):

Nuvarande lydelse:

(...)

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

Föreslagna lydelse:

(...)

Vad i första stycket sägs om näringsidkare äger motsvarande tillämpning på den som är anställd i näringsverksamhet och annan som handlar på näringsidkares vägnar samt på den som är anställd i allmän tjänst *eller innehar allmänt uppdrag*, när han går allmänheten till handa. (...)

Prop. 1985/86:98

DISKRIMINERINGSUTREDNINGEN

Kjell Öberg

Bo Swedin

Sammanfattning av diskrimineringsutredningens slutbetänkande (SOU 1984: 55) I rätt riktning

Efter drygt fem års arbete överlämnar diskrimineringsutredningen nu sitt slutbetänkande. Utredningens uppdrag från regeringen var att presentera ett "samlat program" mot fördomar och diskriminering på etnisk grund. Det samlade programmet består av slutbetänkandet tillsammans med tidigare utarbetade dokument jämte en massmediestudie som blir färdig i december i år.

Slutbetänkandet har fått titeln *I rätt riktning*. Med det vill utredningen framhålla dels att relationerna mellan majoritetsbefolkningen och de etniska minoriteterna klart förbättrats sedan 60-talet trots försämrad samhällsekonomi och växande arbetslöshet, dels också att många möjligheter till ytterligare förbättring står till buds. Sit' resonemang kring detta har utredningen fört ur ett konfliktperspektiv. Med detta skall bl. a. förstås att minoritetsgrupperna bör stärkas genom egna och samhälleliga åtgärder. Utbildning och starka organisationer är faktorer som verkar för större social mobilitet och ökad förmåga att konkurrera om samhällets totala resurser.

Utredningen har i sin analys av orsaker till etnisk konflikt strukturerat dem i kategorier som är möjliga att påverka och sådana som med vår samhällsordning knappast kan undanröjas genom beslut av statsmakterna. Viktiga orsaker som bedömts vara möjliga att påverka är ojämlik makt- och resursfördelning, bristande kontakter och bristande självkänsla. Mot dessa orsaker bör åtgärderna sättas in.

Utredningen finner det uteslutet att konflikter på etnisk grund mellan enskilda människor helt skall kunna förhindras. Åtgärderna bör syfta till att eliminera risken för att sådana konflikter får samhällsfarlig utbredning samt till att konfliktens offer erbjuds effektivt skydd.

Utredningens formella förslag tar sikte på områden som är påverkbara för statsmakterna. Det har emellertid ingått i uppgifterna att belysa hela problemets omfattning och karaktär. Utredningen riktar därför också ett antal rekommendationer till kommuner, landsting, massmedier och organisationer. Vad de gör eller inte gör avgör i hög grad hur de etniska relationerna utvecklas.

Inom lagstiftningsområdet har utredningen lämnat följande förslag:

- Precisering av lagreglerna om hets mot folkgrupp.
- Skärpning av lagreglerna om olaga diskriminering.
- Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet.
- Utrensning av sådana lagregler som särbehandlar utländska medborgare och som inte längre är motiverade.
- Att regeringen ånyo överväger frågan om att förbjuda organisationer som främjar etnisk diskriminering.

Utredningen föreslår följande administrativa reformer inom statsförvaltningen:

- Regeringen bör klart slå fast statsmyndigheternas ansvar för invandrare och etniska minoriteter och uttrycka kravet på att de ges en med befolkningen i övrigt likvärdig behandling.
- Statens invandrarverk ges i uppdrag att intensifiera sin bevakning av de etniska relationernas utveckling.
- Verket får därtill i uppdrag att utöva tillsyn av förvaltningsmyndigheterna i detta avseende, att bevaka rättstillämpningen av diskrimineringsförbuden i brottsbalken samt att fullgöra vissa uppgifter föranledda av Sveriges anslutning till FN:s rasdiskrimineringskonvention.

Information som ett verksamt medel att påverka de etniska relationerna nämns i många sammanhang, bl. a. i regeringens direktiv. Utredningen har utförligt analyserat frågan och funnit starkt expertstöd för slutsatsen att centralt spridd information till befolkningen är ett dyrbart och i stort sett verkningslöst medel. Systematiska insatser för att tillgodose behov av kunskaper hos dem som själva söker sådana är däremot meningsfulla.

Massmediernas effekt på opinionsbildningen diskuteras på flera ställen i betänkandet. En slutsats är att den konfliktladdade bild som ges i medierna riskerar att bidra till en negativ utveckling av attityderna. En ökad medvetenhet hos journalistkåren om dessa effekter är angelägen. För etermediernas del föreslår utredningen att risker av detta slag bör uppmärksammas i det förestående arbetet med de nya avtalen mellan staten och programföretagen.

I ett försök till framtidsbedömning skärskådar utredningen befolkningsutvecklingen till följd av invandringen. Den tidiga efterkrigsinvandringen har nu avsatt sin tredje generation, och i början av nästa århundrade kommer fjärde generationen på bred front. Blandäktenskapen, som är vanliga redan bland första generationens invandrare, kommer då att ha lett till att fjärde generationen är så "utspädd" att bara mycket få personer har en härstamning vars samtliga fjorton individer tillhör samma invandrade nationalitet. De allra flesta kommer att ha två eller flera nationaliteter i sitt stamträd tre generationer tillbaka, oftast den svenska. Bortåt halva landets befolkning kommer att ha invandrare i stamträdet.

De etniska gränserna blir då mycket uppluckrade och etniska gruppers överlevnad starkt påverkad. Det kommer att bli stora variationer mellan de olika grupperna, beroende bl. a. på deras storlek, påfyllning från ursprungslandet och andra kontakter med detta.

Ouvertyr

I kapitel 1 redovisas utredningsuppdragets bakgrund och de ambitioner och förhoppningar det uttryckte. Därefter diskuteras några skilda perspektiv som är nödvändiga för att frågans komplexitet skall förstås. De i samhällsforskningen sedan länge använda konflikt- och harmoniperspektiven diskuteras, och utredningen söker klarlägga att de inte behöver utesluta varandra som modeller för att förklara samhällsutveckling eller när de läggs till grund för diskussioner om åtgärder. Jordmånen för etnisk konflikt

kan sägas bestå av olikheterna i människors sätt att acceptera och förstå själva förändringen.

I kapitlet granskas de invandrar- och minoritetspolitiska målen, hur de förhåller sig till målformuleringar inom andra samhällsområden och vad de innebär för frågan om de etniska relationerna. Diskussionen leder in på frågan om etnisk assimilering och etniska gruppers överlevnad. Utredningen hävdar att assimileringen på lång sikt är oundviklig för grupper som inte är mycket stora eller inte fylls på. Politiken bör kännetecknas av aktiva insatser för att främja den etniska gruppsammanhållningen. Bara så kan de etniska gruppernas olika vilja till och förutsättningar för överlevnad beaktas. Tornedalsfinnar och zigenare är exempel på grupper som med olika gränsskyddsmekanismer uppvisar ett helt annat assimileringssmönster än de tidiga grupper som inledde arbetskraftsinvandringen efter andra världskriget. En påskyndad upplösning av gruppsammanhållningen skulle innebära en grym brytning mellan invandrarna och deras nästa generation.

Svenskarna i invandrarnas ögon

I andra kapitlet redovisas den kunskap om förekomsten av etnisk diskriminering i Sverige som utredningen samlat. Den funktion av klagomur som utredningen kommit att få har inneburit ett väsentligt inflöde av kunskaper om diskriminering. Någon representativ statistisk undersökning av etniska minoriteters erfarenheter av diskriminering har inte genomförts. I stället har utredningen valt att göra ett antal djupintervjuer med invandrare ur fem etniska grupper. Undersökningen finns utförligt redovisad i en särskild rapport. Därutöver har en referensgrupp av invandrare och företrädare för minoriteter bidragit med vittnesbörd från respektive etnisk grupp. Vittnesbörden sammanfattas i kapitlet.

Utredningen har funnit att det inte finns några stora skillnader mellan de olika etniska grupperna i fråga om erfarenheterna av diskriminering. Bilden är ganska entydig av inom vilka samhällsområden diskrimineringen starkast kommer till uttryck.

Inget samhällsområde drabbas av en så omfattande och samstämmig kritik som arbetslivet. Svårigheter att överhuvudtaget komma in på arbetsmarknaden, problem i kontakterna med enskilda arbetsgivare och fackliga ombud och den nonchalans som visas utländsk yrkeserfarenhet och utbildning är drag i en mörk bild. Utredningen föreslog 1983 en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet.

Det omvittnas ofta att statliga och kommunala myndigheter behandlar svenskar bättre än invandrare. Främst redovisas i kapitlet polisen, de sociala myndigheterna, försäkringskassorna, vården och utbildningssektorn. Särskilt allvarligt bör man ta den omfattande kritiken mot polisen, vars förhållande till enskilda bör ägnas ökad uppmärksamhet.

Vittnesbörden redovisar negativ särbehandling både från bostadsföretagen och bostadsförmedlingen. Det vanligaste är att bostadssegregation tas som exempel på ojämlik behandling. Bilden är motsägelsefull: många invandrare klagar på att bostadspolitikerna leder till gettobildningar. Många andra visar hur bostadsföretag och förmedlingars försök att styra bort

enskilda bostadssökande från invandrantäta områden är en kränkande särbehandling som också är brott mot bestämmelsen om olaga diskriminering.

Många upplevelser av diskriminering på fritiden gäller restaurangbesök, inom handeln eller på allmänna kommunikationer.

I slutet av kapitlet redovisas uppgifter om vilka uppfattningar svenskar har om omfattningen av etnisk diskriminering. De ger vid handen att mer än hälften av svenskarna anser att diskriminering förekommer.

Etniska minoriteter och svenska institutioner

Tredje kapitlet uppehåller sig vid de institutioner som av invandrare ofta utpekas när frågor om diskriminering kommer på tal. Med institutioner avses då begreppet i sin vidaste bemärkelse: de statliga och kommunala organen, men också näringslivets institutioner, de stora folkrörelserna och massmedierna.

Exempel ges från olika områden i samhället där viktiga institutioner är verksamma. *Skolan, socialtjänsten, hälso- och sjukvården* diskuteras.

Att förhållandena inom *arbetslivet* alltså återspeglar den etniska homogenitet som till för bara några decennier sedan kännetecknade hela samhället står klart för dem som studerat relationerna på arbetsmarknaden. De många aktörernas gemensamma ansvar innebär att arbetet att förbättra de etniska relationerna måste ske på bred front.

Bostadsmarknaden präglas av stark segregation, främst som en följd av socioekonomiska faktorer. Förutsättningarna för den "boendemobilitet" som är ett uttryck för välfärdsutvecklingen för svenskar är inte desamma för invandrare. Mekanismerna på bostadsmarknaden kan förstås och förändras endast mot denna bakgrund.

Massmediernas betydelse för den allmänna opinionen är svår att mäta och därför också omtvistad. Klart är dock att mediernas förkärlek för den konfliktfyllda och dramatiska bilden av invandrarfrågorna måste leda till en ofullständig och ibland negativ bild av invandrare i Sverige.

Rättsväsendets syn på etnisk diskriminering förefaller stämma dåligt överens med lagstiftarens avsikter. De rättsvärdande organen måste ägnas särskild uppmärksamhet, inte bara med tanke på de invandrare som blir diskriminerade, utan också därför att rättsväsendet har en så viktig funktion som normbildare. I ett delbetänkande som avlämnas samtidigt med slutbetänkandet föreslås åtgärder som berör polis, åklagare och domstolar.

Invandrarna i svenskarnas ögon

Kapitel 4 redovisar svenskarnas attityder till invandrare och invandring som de framträder ur några undersökningar. I huvudsak bygger utredningen på kvantitativa data från intervjuer år 1981 med 1 202 vuxna svenskar. I en delstudie intervjuades ett trettioital personer ur stickprovet vilka hade visat mycket toleranta eller mycket intoleranta attityder till invandrare och invandring. Denna del genomfördes för att komplettera huvudstudien med mer kvalitativa data.

En tredje delstudie omfattade 500 personer ur fem olika yrkeskategorier i de 29 mest invandrartäta kommunerna och 100 kommunalpolitiker från dessa kommuner. Den samlade attitydundersökningen finns redovisad i en särskild rapport. Undersökningen utformades så att vissa jämförelser skulle kunna göras med en motsvarande undersökning från 1969.

Mot bakgrund av mätningarna kan opinionsförändringarna tolkas så här:

Svenskarnas inställning till invandrare har utvecklats i positiv och tolerant riktning sedan 1969. En polarisering av åsikterna har ägt rum. Majoriteten har blivit betydligt positivare till invandrare. En liten minoritet starkt utlänningsfientliga har under senare år tillgripit metoder som gör dem mer synliga.

Opinionen har inte bara polariserats, den har också artikulerats alltsedan 1969. Opinionen har blivit positivare till invandrare i den bemärkelsen att allt fler svenskar tar avstånd från den typ av vulgära uppfattningar som att invandrare kommer till Sverige för att utnyttja sociala förmåner. Även påståenden att invandrare tar jobben från svenskarna förefaller, den växande arbetslösheten till trots, alltför genomskinliga och ovederhäftiga för den större allmänheten.

Undersökningen visar också på vissa samband mellan attityder till invandrare och de intervjuades bakgrundsförhållanden som, utöver de traditionella variablerna ålder och kön, är massmediekonsumtion, utlandsvisitelser, kontakt med invandrare, bostadsort, utbildning och social ställning. Några slutsatser var väntade, t. ex. att unga människor är mer toleranta än äldre. Andra slutsatser stämde inte med den bild många slentrianmässigt utgått från: den ekonomiska nedgången under senare år har inte satt spår i någon generellt tilltagande främlingsfientlighet. Svenskar i invandrartäta områden förefaller inte vara mer intoleranta än andra. Tvärtom har de ofta en mer nyanserad inställning till olika invandrade etniska minoriteter.

Teorier om orsaker till etnisk diskriminering

I femte kapitlet görs en genomgång av vetenskapliga teorier som var för sig eller tillsammans kan läggas till grund för diskussion om orsakerna till etnisk diskriminering. Kapitlet bygger på den forskningsöversikt som återfinns i rapporten *Etnisk diskriminering och social identitet*.

På individuell nivå är *teorin om social identitet* central. Den bygger på antagandet att medlemmar i grupper kan tycka illa om medlemmar i andra grupper först när de identifierat sig själva som klart och tydligt åtskilda från den senare gruppen. Det som har störst betydelse är – enligt denna teori – hur man definierar sig i relation till andra grupper. Dessa tankar ligger till grund för en annan teori, *etnocentrismteorin*. Etnocentrismens funktion är här att utveckla solidaritet gentemot den egna gruppen och markera fientlighet mot andra grupper. Andra grupperns egenskaper kommer härigenom inte att bedömas objektivt utan omstöpas till fientliga tillvitelser.

Dominerande på den socialpsykologiska arenan under hela 50- och 60-talen har varit *teorin om den auktoritära personligheten*, som har sina rötter i psykoanalytiskt tänkande. Auktoritära personlighetsdrag formas

mer av sättet för uppfostran än av innehållet i den. Personer som så formats till auktoritära kommer att utveckla entydigt negativa attityder till människor som är annorlunda än de själva. Begreppet "förakt för svaghet" är centralt i denna teori.

Enligt *attributionsteorin* skulle människor vara benägna att utifrån hur andra människor handlar dra slutsatser om deras inre disposition. Teorin om denna benägenhet att tillskriva grupper vissa egenskaper gör inte anspråk på att förklara diskriminering – i värsta fall kan dock sådana stereotypa tillskrivningar legitimera negativ särbehandling, t. ex. på etnisk grund.

På strukturell nivå återfinns en generell socialpsykologisk teori av särskilt intresse för de etniska relationerna, nämligen *referensgruppsteorin*. Den förklarar diskriminerande beteende genom att en person som är medlem i en grupp handlar i överensstämmelse med gruppens normer även i de fall han inte själv helt delar dessa.

Risker som uppkommer när rasism blir en del av en ideologi, eller blir en ideologi i sig själv, har utifrån amerikanska förhållanden påvisats av Gunnar Myrdal. Hans arbete, som främst rör sig inom sociologi och ekonomi, kan illustrera hur flera olika samhällsvetenskapliga discipliner, var och en från sin utgångspunkt, tagit upp frågan om etniska relationer.

Just det breda perspektivet och de många orsakssambanden ligger till grund för Anders Lange och Charles Westin i deras arbete med en *flerfaktorteori* över etnisk diskriminering. Teorigenomgången avslutas med en förenklad sammanfattning av denna modell.

Om svenskhet i kulturmötet

Någon entydig uppfattning om vad som är typiskt svenskt i den nya omvärld som möter utlänningar som besöker eller bosätter sig i Sverige kan ingen med säkerhet sägas ha. Frågan om svenskheten och om svenska kulturyttringar har heller inte debatterats särskilt ingående. Utredningen hävdar att man inte har särskilt goda förutsättningar att förstå frågor om de etniska relationerna om man inte bjuder på en viss kulturell självvranssakan. En sådan skulle på intet sätt vara ägnad att försvara eller fördöma svenska kulturyttringar. Men den måste göras om man vill förstå de hinder som reses för människor som med annan kulturell bakgrund besöker oss eller bosätter sig här.

Det blir meningslöst att tala om kulturmöten om man inte inser att dessa möten sker med en svensk kultur. De risker som är förknippade med sökandet efter det som är svenskt har avhållit många från att skaffa sig någon mer välgrundad uppfattning om dessa frågor. Kapitel 6 inleds med resonemang om vad som kan ha varit orsakerna.

Därefter görs en genomgång av vad olika personer, forskare och författare, i vetenskaplig eller mer kåserande form fört fram. Rationalitet och benägenhet att undvika konflikter, vårt kristna arv, vår syn på könsroller, på våra barn och gamla, vårt förhållande till arbetet och privatlivet och inte minst till naturen är exempel på sådant som fallit i ögonen på dessa forskare och författare.

Behovet av att anlägga ett historiskt perspektiv på etniska relationer har utredningen försökt tillgodose i kapitel 7. Olika föreställningar om svensk särart kan spåras ända till de senmedeltida krönikorna. I synnerhet Olof Rudbecks arbeten framhåller det gotiska, eller nationalistiska, som sedan påverkat uppfattningen om Sveriges stora betydelse.

Med sitt sinne för ordning och klassifikation inordnade Carl von Linné människan i ett biologiskt system. Olika sådana ansatser har sedan dess följt varandra i spåren fram till våra dagar. Genetiken kom att låna sin vetenskapliga etikett till en ny och skrämmande riktning under de första decennierna på 1900-talet: rasbiologi och rashygien. Ett svenskt rasbiologiskt institut inrättades 1921.

Uppfattningar om den nordiska rasens överlägsenhet kunde under flera årtionden spridas i alla opinionsbildande sammanhang. Värderingsförändringar i demokratisk riktning har sedan dess någorlunda framgångsrikt kunnat hålla rent från sådana uppfattningar. Den höjning av folkbildningsnivån som den politiska demokratiseringen förutsatte och medförde har sedan dess varit ett gott skydd.

Dilemma, dialektik och paradoxer

I kapitlen 1–7 har utredningen presenterat kunskap den samlat. Den har också försökt att belysa några olika perspektiv och synsätt som den menar måste anläggas på frågor om de etniska relationerna och på hur de utvecklas över tiden. Ingen behöver därefter tveka om hur motsägelsefull och komplex bilden är.

Den bro som man måste bygga mellan insikten om det motsägelsefulla och de förslag som förväntas består av ett bräckligt nätverk av paradoxer.

Överväganden och förslag

Utredningen inleder i kapitel 9 sina överväganden och förslag med en genomgång av förutsättningarna för olika åtgärdsförslag och av orsaker till etnisk konflikt som bedöms möjliga att påverka. I punktform kan dessa överväganden sammanfattas sålunda:

- Regeringen föreskriver att de förslag som utarbetas inte får medföra nya ekonomiska åtaganden.
- Något fullständigt kunskapsunderlag om etniska konflikter och deras orsaker föreligger inte och kan inte väntas.
- Åtgärdsprogrammet beställdes vid en tidpunkt då den stora invandringen till Sverige redan ägt rum och de etniska minoriteternas existens är ett faktum.
- Problemet med etnisk konflikt kan inte reduceras till att avse förhållanden mellan enskilda personer på olika "arenor" i samhället utan måste samtidigt betraktas som ett strukturellt betingat samhällsproblem.
- Åtgärder mot uttryck för etnisk konflikt blir varaktigt verksamma först om de riktas mot problemens verkliga orsaker i den mån de är möjliga att påverka, vilket långt ifrån alltid är fallet.

- Av påverkbara orsaker till etnisk konflikt är de viktigaste ojämn makt- och resursfördelning, bristande kontakter och bristande självkänsla.
- Orsakerna påverkas mycket mera av den allmänpolitiska utvecklingen i Sverige än av nytillkommande invandrapolitiska reformer.
- Utredningens uppgift är i stort sett begränsad till att formulera förslag till åtgärder på det invandrar- och minoritetspolitiska fältet.
- Viktiga åtgärds-kategorier är bl. a. lagstiftning, allmän jämlikhetspolitik, forskning, utbildning och kontaktfrämjande åtgärder.
- Statsmakterna anger i väsentliga avseenden förutsättningar för samhällsutvecklingen i form av bl. a. lagstiftning och annan normbildning och medelstilldelning. Många angelägna åtgärder har dock andra huvudmän. Ett stort ansvar åvilar kommuner och landsting, folkrörelserna och de stora institutionerna, bland dem massmedierna. De förslag som utvecklas för de statliga myndigheterna bör i många avseenden vara tillämpliga också för dessa.

I kapitlet görs en sammanställning av förslag som utredningen lämnat i andra sammanhang och som rör *lagstiftning och rättstillämpning*. Utgångspunkter för överväganden inom detta område bör vara:

- Lagarna bör ha som tydligt angivet mål att påverka de etniska relationerna. Den politiska avsikten måste göras helt klar.
- Lagarna bör vara heltäckande i fråga om det beteende som regleras. Det som är förbjudet på ett samhällsområde bör vara förbjudet också på andra.
- Så långt möjligt bör lagstiftaren redan i lagarna reglera eventuella intressekonflikter och inte överlämna dessa till rättstillämpningen.
- Lagarna måste göras kända.
- Rättstillämpningen måste vara offensiv.

Om hets mot folkgrupp (SOU 1981:38)

I betänkandet behandlas brottsbalkens och tryckfrihetsförordningens bestämmelser om skydd mot uttryck för hot eller missaktning på etnisk grund. Förslaget innebar att bestämmelserna borde ändras så att de inte enbart skyddar folkgrupper av viss ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse, utan också skyddar kollektiv av sådana grupper, exempelvis invandrare eller utlänningar. Förändring av åtalsreglerna föreslogs också så att även brott mot enskilda personer skulle kunna falla under allmänt åtal. Riksdagen beslöt ändra lagen i enlighet med utredningens förslag.

Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet (SOU 1983:18)

Idag är det tillåtet att diskriminera på den privata arbetsmarknaden: de flesta vittnesbörd från invandrare om diskriminering gäller arbetslivet. Sverige har i FN förbundit sig att förbjuda och avskaffa sådan negativ särbehandling. Utredningen har föreslagit ett arbetsrättsligt förbud för arbetsgivare att diskriminera på etnisk grund. Arbetsdomstolen föreslås vara forum för rättslig prövning av sådant handlande. Lagförslaget omfat-

tar både anställda och arbetssökande och innehåller regler som förbjuder såväl direkt som indirekt diskriminering.

Prop. 1985/86:98

Om utlänningars rättsliga ställning (Ds A 1984:6)

Betänkandet redovisar resultatet av en omfattande kartläggning av lagregler som på olika sätt begränsar utlänningars rättigheter. Förslag till förändringar lämnas inom en rad rättsområden där utredningen funnit att krav på svenskt medborgarskap saknar berättigande.

Om olaga diskriminering (Ds A 1984:7)

En genomgång av de rättsvårdande organens handläggning av anmälningar om olaga diskriminering (och hets mot folkgrupp) under perioden 1973–83 visar att rättstillämpningen inte överensstämmer med lagstiftarens syften. Det föreslås bl. a. en skärpning av straffsatsen och en förändring av reglerna för förundersökning och åtal. Invandrarverket föreslås få en tillsynsuppgift och därtill informationsuppgifter, framför allt i förhållande till invandrare och deras organisationer.

Förbud mot organisationer som främjar etnisk diskriminering

Utredningen förordar nu att regeringen ånyo överväger att förbjuda bildande och medverkan i organisationer som främjar eller uppmanar till förföljelse på etnisk grund. För ett förbud talar framför allt Sveriges anslutning till FN:s rasdiskrimineringskonvention och de allt kraftigare anmärkningarna som i FN riktats mot Sverige.

— — — — —
Avsnittet 9.3 innehåller överväganden om *informationsverksamhet och opinionsbildning*. Inget särskilt åtgärdsslag nämns så ofta som just information. Utredningen anser att man inte märkbart kan påverka den svenska befolkningens attityder till invandrare enbart genom information riktad till enskilda och deras närmiljöer. Ett långsiktigt kunskapsbyggande måste till. Informationsavsnittet i betänkandet avslutas med en översiktlig genomgång av invandrarverkets arbete med att sprida invandrarkunskap till strategiskt valda delar av den svenska befolkningen.

Under avsnitt 9.4 redovisas vissa överväganden om *forskning* inom området etniska relationer. Ämnesområdet har hittills inte rönt det intresse det förtjänar i forskarsamhället. Ett antal forskningsområden redovisas som särskilt angelägna.

De statliga myndigheterna är av särskilt intresse. Det är viktigt att de bedriver ett eget kartläggnings- och programarbete ägnat att ge invandrare och medlemmar av minoriteter en likvärdig behandling. Begreppet likvärdig behandling diskuteras. Det bör sättas upp som mål för verksamheten.

Några särskilt viktiga sektorsmyndigheter får utgöra bakgrund för överväganden av hur statsmyndigheternas arbete kan förbättras. Statsmyndigheterna bör ges klarare riktlinjer för sitt arbete. En kritisk genomgång görs av nuvarande förordning (SFS 1976: 310) om "åtgärder för invandrare

m.fl.” och av hur den kommit att tillämpas. Förslag lämnas till hur regeringen tydligare kan ge uttryck för kravet på likvärdig behandling och att statsmyndigheterna tar samma ansvar för invandrare som för befolkningen i övrigt. *Invandrarverket* föreslås få en uttalad tillsynsroll i denna fråga.

Verket bör få i uppdrag att fortlöpande bevaka de etniska relationernas utveckling. Det bör ske genom:

att systematiskt följa och redovisa de etniska relationernas utveckling, bl. a. genom

- egna studier
- periodiskt återkommande uppföljningsundersökningar av diskrimineringsutredningens attitydstudie i samarbete med EIFO
- initierande av nödvändig forskning i övrigt;

att systematiskt följa och redovisa de centrala statliga myndigheternas utarbetande och genomförande av egna handlingsprogram på invandrar- och minoritetspolitikens område;

att systematiskt följa och redovisa tillämpningen av lagstiftningen mot olaga diskriminering och hets mot folkgrupp, enligt en ordning som vi föreslagit i betänkandet (Ds A 1984: 7) *Om olaga diskriminering*; att SIV utses att vara det organ om vilket rasdiskrimineringskonventionen, artikel 14, talar;

att även i övrigt verka för förbättrade etniska relationer genom bl. a.

- opinionsbildning
- stöd till aktiva grupper
- materialproduktion m. m.

Det är i den kommunala verkligheten invandrare oftast möter myndigheterna och det är minst lika viktigt att de genomgår av praxis och det programarbete som föreslås för statsmyndigheterna också kommer till stånd inom *kommuner och landsting*.

Massmediernas betydelse för de etniska relationernas utveckling är av största betydelse, fast svårbedömd och omtvistad. Om man ser till invandrarnas andel av totalbefolkningen kan man konstatera att de är underrepresenterade i medieinnehållet när det gäller vardagliga situationer och överrepresenterade när det gäller konfliktfyllda och kontroversiella situationer. Effekterna av invandrarbilden i massmedierna behandlas och vägar att på sikt förändra bilden anvisas. Av särskild betydelse är det att frågan beaktas i arbetet med de nya avtal med staten som kommer att reglera etermediernas verksamhet fr. o. m. 1986.

Kapitel 9 avslutas med överväganden om möjligheter för folkrörelser och organisationer att verka för en positiv utveckling av de etniska relationerna.

I rätt riktning – några tankar om framtiden

Betänkandets avslutande kapitel resonerar om den framtida utvecklingen av de etniska relationerna. Den framtida invandringens storlek och sammansättning är viktiga faktorer för utvecklingen. Men också den invandring som redan har skett avsätter framtida effekter. Vi har redan många av

den tredje generationen och i början på 2000-talet kommer den fjärde på bred front. Denna blir mycket stor och kommer i de flesta fall att härstamma från två eller flera nationaliteter. Den blir så uppblandad att de etniska gränserna blir mindre tydliga.

Den ekonomiska utvecklingen är sannolikt av betydelse för de etniska relationerna, men sambandet är inte så klart som många hävdar.

Den politik som syftar till att stärka invandrarnas egna resurser bör vara ägnad att öka den sociala mobiliteten bland invandrarna och deras ättlingar. Då kommer invandrare och svenskar att arbeta sida vid sida i fler yrken. De fördjupade kontakterna bidrar till bättre relationer.

Bland främjandeåtgärderna bedöms en upprustning av svenskundervisningen för vuxna som utomordentligt angelägen, inte minst för att öka den sociala mobiliteten.

Remissammanställning över diskrimineringsutredningens delbetänkande (Ds A 1984: 7) Om olaga diskriminering och utredningens skrivelse till arbetsmarknadsdepartementet den 28 november 1984

Efter remiss av betänkandet har yttrande inkommit från:

Justitiekanslern (JK), Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, riksåklagaren (RÅ), länsåklagarmyndigheten i Stockholms och Gotlands län, länsåklagarmyndigheten i Malmöhus län, länsåklagarmyndigheten i Östergötlands län, åklagarmyndigheten i Stockholms åklagardistrikt, åklagarmyndigheten i Södertälje åklagardistrikt, åklagarmyndigheten i Uppsala åklagardistrikt, åklagarmyndigheten i Göteborgs åklagardistrikt, rikspolisstyrelsen (RPS), polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt, polisstyrelsen i Göteborgs polisdistrikt, polisstyrelsen i Malmö polisdistrikt, polisstyrelsen i Uppsala polisdistrikt, universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) efter hörande av juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, statens invandrarverk (SIV), bostadsstyrelsen, statskontoret, länsstyrelsen i Stockholms län, länsstyrelsen i Malmöhus län, bostadskommittén (Bo 1982:01), riksdagens ombudsmän (JO), Svenska kommunförbundet, Stockholms kommun, Botkyrka kommun, Södertälje kommun, Göteborgs kommun, Malmö kommun, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), HSB, Riksbyggen, Svenska Fastighetsägareförbundet, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Föreningen Sveriges länspolischefer, Föreningen Sveriges polischefer, Föreningen Sveriges åklagare, Sveriges domareförbund, Sveriges Advokatsamfund, Riksförbundet finska föreningar i Sverige, Jugoslaviska Riksförbundet, Finlandssvenskarnas Riksförbund i Sverige, Esternas representation Sverige, Lettiska Centralrådet/Lettiska Hjälpkommittén, Gemensamma arbetsgruppen mot rasism och Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer (RIB).

Yttranden över skrivelsen från diskrimineringsutredningen (DU) har tagits upp i avsnitt 2.2.2. Beträffande denna har yttranden endast inkommit från JK, Svea hovrätt, kammarrätten i Jönköping, Stockholm tingsrätt, RÅ, RPS, SIV, bostadsstyrelsen, statens arbetsgivarverk, länsstyrelsen i Stockholms län, JO, JO-utredningen, Svenska kommunförbundet, Landsförbundet samt Stockholms och Södertälje kommuner.

UHÄ har ingivit yttranden från Stockholms, Lund och Uppsala universitet.

Yttrande har också inkommit från Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor (NIA) och Sveriges Socialdemokratiska kvinnoförbund.

Flertalet remissinstanser är positiva till utredningens allmänna synpunkter. *Lunds universitet, Malmö kommun, Riksförbundet finska föreningar i Sverige, Jugoslaviska riksförbundet i Sverige, Finlandssvenskarnas Riksförbund i Sverige, Esternas representation i Sverige och SABO* stöder samtliga förslag och synpunkter, medan *länsstyrelserna i Stockholm och Malmöhus län* är positiva till allt de inte uttalat kritik mot (se avsnitt 5.2).

Rent allmänt kan nämnas att de rättsvårdande remissinstanserna varit mer kritiska än övriga instanser. Särskilt stark kritik har härvid riktats mot utredningens slutsatser beträffande hur polis och åklagare handlägger den här typen av ärenden.

RA anför bl. a.:

Diskrimineringsutredningen har i sitt betänkande framfört allvarlig kritik mot de rättsvårdande myndigheternas handhavande av denna lagstiftning. Vad gäller åklagarna har jag låtit göra en genomgång av de mål i vilka utredningen riktat särskild kritik mot åklagarnas beslut. Genomgången ger vid handen att visserligen utrymme kan finnas för annan bedömning än den som kommit till uttryck i något av fallen, men också att kritiken i långa stycken skjuter över målet. Särskilt påtagligt är att utredningen i betydande grad saknat förmåga att anlägga ett strikt straff- och straffprocessrättsligt betraktelsesätt. I sin strävan att i alla lägen tillgodose en eventuell målsägandes intresse bortser sålunda utredningen inte sällan från det grundläggande kravet att också den misstänktes rätt måste tillvaratas. Beviskraven måste givetvis upprätthållas liksom gängse tolkningsmetoder beträffande straffrättslig reglering iakttas oavsett om den företeelse som man vill stävja framstår som utomordentligt förkastlig. Det är beklagligt att utredningen inte haft tillgång till juridisk sakkunskap. Detta ger sig till känna inte bara i utredningens granskning av de olika fallen utan också i dess analyser av gällande bestämmelser och givna domar samt i dess förslag till lagstiftning och andra åtgärder av rättslig beskaffenhet. Stundom upphöjer utredningen sina egna bedömningar och slutsatser till gällande rätt. Ämnets allvarliga art hade förtjänat en mera sakkunnig och balanserad behandling.

JK anför:

Mitt intryck av den redovisning som utredningen har gjort beträffande handläggningen är att utredningens slutsatser i mycket är felaktiga och synnerligen överdrivna. Den genomgång av handläggningen som utredningen har gjort borde enligt min mening ha lämnats åt kompetenta myndigheter – rikspolisstyrelsen och riksåklagaren. Jag anser inte att jag på grundval av utredningens påståenden kan eller bör uttala mig om de förslag till åtgärder som utredningen har lämnat.

Polisstyrelsen i Uppsala polisdistrikt påpekar i sitt remissvar att det inte är ovanligt att till polis och åklagare inkomna anmälningar resulterar i beslut att inte väcka åtal och att den genomsnittliga siffran är att 70 % av alla anmälningar resulterar i ett sådant beslut.

Även *TCO* tar avstånd från de angrepp som DU riktar mot polisens handläggning av diskrimineringsärenden och anför.

TCO är starkt kritisk till det underlag som utredaren presenterar för sitt ställningstagande och de schabloniseringar i fråga om attityder och relationer utredningen tillvitar poliskåren. Det är med den utgångspunkten inte förvånande att utredaren i detta delbetänkandet funnit brister på alla kartlagda områden. Utredaren pekar bl. a. på brister i rättstillämpningen på grund av att polisen felaktigt avskrivit anmälningar rörande hets mot folkgrupp och olaga diskriminering. Utredarens konstaterande är här riktigt endast ur strikt formell synpunkt och det ger knappast någon grund för slutsatsen att det finns felaktigheter i rättstillämpningen. Det avgörande för att bedöma rättstillämpningen är huruvida en strikt formell hantering skulle leda till ett annat resultat än de avskrivningsbeslut som nu fattas av polisen. Detta har utredaren inte kunnat påvisa.

Åtskilliga remissinstanser finner dock visat att fel förekommit vid handläggningen av diskrimineringsärenden och JO uttalar.

I betänkandet redovisar utredningen resultatet av en undersökning av anmälningar om hets mot folkgrupp och olaga diskriminering. Med stöd av iakttagelser som därvid har gjorts riktar utredningen hård kritik mot de rättsvårdande myndigheterna för handläggningen av sådana anmälningar. Det är inte alldeles lätt att på grundval av undersökningsmaterialet, så som det redovisas i betänkandet, skapa sig en rättvisande bild av läget. Vad jag framför allt saknar är någon form av jämförelse med andra slags ärenden. Genom sina exempel visar utredningen dock att det har förekommit anmärkningsvärda fel vid handläggningen och att vissa beslut har grundat sig på bedömmingar som kan ifrågasättas. Även om jag inte i alla delar kan ansluta mig till utredningens resonemang, måste också jag dra den slutsatsen att det på sina håll har brustit i kännedomen om rättsreglernas innebörd. Avsaknaden av vägledande domstolsavgöranden torde också ha haft betydelse i sammanhanget.

2 Föreslagna ändringar i 16 kap 9 § brottsbalken

Medan ändringsförslaget rörande straffskalan kritiserats av ett stort antal remissinstanser har förslagen rörande räckvidden av bestämmelsen godtagits av det stora flertalet remissinstanser.

2.1 Ändring i straffskalan för olaga diskriminering

Förslaget tillstyrks av *Stockholms tingsrätt* (som dock inte anser ändringen särskilt angelägen), *åklagarmyndigheterna i Södertälje och Uppsala*, *överåklagaren i Göteborg*, *RPS*, *Stockholms universitet*, *länsstyrelserna i Stockholms och Malmöhus län*, *Svenska kommunförbundet*, *Stockholms och Botkyrka kommuner*, *Svenska fastighetsägareförbundet*, *HSB*, *Sveriges Advokatsamfund*, *socialdemokratiska kvinnoförbundet* och *Lettiska centralrådet* samt *Lettiska hjälpkommittén i Sverige*.

Såväl *RPS* som *länsstyrelsen i Malmöhus län* förklarar dock att de inte tror att ändringen kommer att leda till några ändringar prioriteringsmässigt. I övrigt godtar de positiva remissinstanserna de skäl DU framfört. *Överåklagaren i Göteborg* förklarar också att han tillstyrker brottsbalksändringarna eftersom de kan medverka till att hos allmänheten inskräpa

hur allvarligt samhället ser på trakasserier mot medlemmar av etniska minoriteter.

LO anser att brottet hets mot folkgrupp är allvarligare än olaga diskriminering men förordar en viss skärpning av straffskalan så att den ger en anvisning om att samhället ser allvarligt på alla former av diskriminering. Svea hovrätt avstyrker den föreslagna ändringen eftersom olaga diskriminering allmänt sett är ett ringare brott än hets mot folkgrupp. Hovrätten förklarar dock att det torde kunna förekomma fall av olaga diskriminering som är så grova att sex månaders fängelse inte räcker som påföljd. Hovrätten föreslår därför ett tillägg av det innehållet att det för grova fall stadgas fängelse i högst två år.

Förslaget avstyrks av JK, Göteborgs tingsrätt, RÅ, länsåklagarna i Stockholms län, Gotlands län, Malmöhus län och Östergötlands län, överåklagaren i Stockholm, polisstyrelserna i Malmö polisdistrikt och Göteborgs polisdistrikt, Uppsala universitet, SIV, statskontoret, JO, Sveriges domarförbund, Föreningen Sveriges länspolischefer, Föreningen Sveriges polischefer och Föreningen Sveriges åklagare. De flesta av dessa instanser åberopar som skäl för sitt ställningstagande att brottet hets mot folkgrupp är allvarligare än olaga diskriminering.

Bl. a. JK och RÅ gör gällande att olaga diskriminering är att jämställa med grov förolämpning, för vilket brott straffmaximum är fängelse två månader.

Flera av de negativa instanserna (bl. a. Föreningen Sveriges länspolischefer, Föreningen Sveriges polischefer och Föreningen Sveriges åklagare) har också förklarat att de inte tror att den föreslagna ändringen skulle medföra att ifrågavarande brott skulle komma att prioriteras utredningsmässigt i högre grad än för närvarande av polis- och åklagarmyndigheter. RÅ och polisstyrelsen i Uppsala polisdistrikt motsätter sig också att strafflatituden används för att prioritera och inrikta verksamhet. RÅ anför.

Att skärpa en straffsats i syfte att förmå vederbörande myndigheter till större skyndsamhet och noggrannhet saknar all anknytning till vedertaget kriminalpolitiskt tänkande; det kan ju inte rimligen komma i fråga att generellt skärpa påföljden för dem som övertygats om ett visst brott av den anledningen att ansvariga myndighetspersoner eventuellt kan göra sig skyldiga till försummelser i samband med brottsbeivrandet.

SIV, Göteborgs tingsrätt och länsåklagarmyndigheten i Östergötlands län kan dock tänka sig en viss skärpning av straffmaximum. Det kan också nämnas att Uppsala universitet anser att man, innan en ändring av straffskalan genomförs, i vart fall bör avvakta fängelsestraffkommitténs översyn av straffskalorna.

2.2 Räckvidden av bestämmelserna

2.2.1 Precisering av det straffbara området

Förslaget har utan förändringar och med accepterande i de flesta fall av de motiv som DU anfört tillstyrkts av Svea hovrätt, Stockholms och Göte-

borgs tingsrätter, länsåklagaren i Östergötlands län, överåklagarna i Stockholm och Göteborg (beträffande den senare se även avsnitt 2.1), Polisstyrelsen i Malmö polisdistrikt, UHÄ, åklagarmyndigheterna i Södertälje och Uppsala, länsstyrelsen i Stockholms län, SIV, statskontoret, JO, Svenska kommunförbundet, Botkyrka kommun, HSB, Svenska fastighet-sägarförbundet, Rikshyggen, Sveriges domarförbund, Sveriges Advokat-samfund och Lettiska centralrådet i Sverige samt Lettiska Hjälpkommittén i Sverige.

Stockholms universitet är i och för sig positivt till en ändring av bestämmelsen men förordar en annan ordalydelse.

Endast *JK, RÅ, länsåklagaren i Stockholms län och Gotlands län, Uppsala universitet* och *Föreningen Sveriges åklagare* har avstyrkt förslaget.

Härvid anför *JK* till en början att någon förpliktelse att utöka det straffbara området inte föreligger på grund av FN-konventionen eller andra internationella åtaganden. *JK* anser vidare att den nuvarande bestämmelsen är klar medan den föreslagna medför att gränsdragningen mellan det straffbara och det icke straffbara området enligt *JK:s* mening blir flytande och ger utrymme för alltför stort godtycke i bedömningen. Det kommer även att uppstå bevissvårigheter. *JK* anser att straffbestämmelsen med den föreslagna ändringen blir alltför allmänt hållen och oprecis för att kunna accepteras ur rättssäkerhetssynpunkt. Enligt *JK:s* mening skulle den dessutom leda till en osäkerhet hos tjänstemännen vid kontakter med invandrare vilket knappast kan vara ägnat att gagna invandrare när de söker hjälp hos myndigheter. Någon godtagbar motivering för den föreslagna ändringen har inte framförts från utredningens sida. Förslaget bör således enligt *JK:s* mening inte föranleda lagstiftning.

RÅ och *Föreningen Sveriges åklagare* anser att förslaget inte innebär en precisering utan en utvidgning av det straffbara området, något som *RÅ* ej finner behov av. *Föreningen Sveriges åklagare* anför i denna fråga vidare:

När en offentliganställd betar sig på visst sätt i en angelägenhet som inte omfattas av hans arbetsuppgifter att gå allmänheten tillhanda bör han, enligt föreningens mening, inte kunna drabbas av ansvar för olaga diskriminering, eftersom han i en sådan situation inte behövt bistå någon allmänhet överhuvudtaget.

Slutligen hävdar *länsåklagaren i Stockholms län och Gotlands län* att förslaget inte är ägnat att ligga till grund för lagstiftning samt att det inte heller ger språkligt uttryck för vad utredningen vill uppnå.

2.2.2 Personkretsen

Alla utom två remissinstanser är positiva till detta förslag.

RÅ har förklarat att ändringen bör genomföras trots att de beslut som kan bli aktuella i vissa fall kan angripas genom kommunalbesvär eftersom detta rättsmedel ofta är föga ändamålsenligt.

Svenska kommunförbundet anför att "personkretsen i den aktuella straffbestämmelsen bör omfatta såväl anställda som förtroendevalda. Sty-

relsen är också av den uppfattningen att de förtroendevalda inte täcks av begreppet anställd i allmän tjänst. Oavsett hur rättsläget är för närvarande tillstyrker därför styrelsen den föreslagna ändringen av 16 kap. 9 § brottsbalken". Förbundet har vidare uttalat att man genom den föreslagna ändringen inte löser frågan om förhållandet mellan brottsbalkens diskrimineringsförbud och bostadsanvisningslagen. Det är enligt förbundets mening därför önskvärt att lagstiftaren vid utformningen av det nya straffstadgandet klarlägger om ett handlande i enlighet med motiven till bostadsanvisningslagen samtidigt kan vara straffbart som olaga diskriminering enligt brottsbalken. Slutligen har förbundet uttalat att straffbestämmelsen bör utformas så att det klart framgår att anställda och styrelseledamöter i allmännyttiga bostadsföretag är underkastade straffansvar.

JO tillstyrker att paragrafen ändras i föreslagen riktning men anser att den föreslagna lydelsen är mindre tillfredsställande.

Stockholms tingsrätt tillstyrker förslaget med den inskränkningen att ledamöter av beslutande statliga eller kommunala församlingar inte bör omfattas av straffbudets tillämpningsområde.

Kammarrätten i Jönköping och *JK* avstyrker förslaget. *Kammarrätten* anför därvid:

Enligt kammarrätten mening är det en delvis öppen fråga var gränsen går mellan diskriminering av etniska minoriteter och förfaranden vilka i sig tjänar ett vällovligt syfte, d. v. s. att inlemma invandrare och övriga minoriteter i det svenska samhället. – Kammarrätten känner sig inte övertygad om att man bör utvidga straffansvaret att gälla även politiskt förtroendevalda, vilkas handlingar normalt bör bedömas i den politiska tillsättningsprocessen – när det gäller fullmäktige i allmänna val. Utredningens förslag innebär att beslut om de förtroendevalda i ökad utsträckning kommer att styras genom straffrättsliga bestämmelser. Det innebär en urholkning av den kommunala självstyrelsen. Det innebär också att alla i fullmäktige kan straffas för vissa beslut, vilket torde vara unikt och knappast påkallat. Utredningens förslag avser som nämnts endast beslut av kommunala organ i enskilda ärenden, varigenom de går allmänheten tillhanda. Det gäller alltså inte beslut om generella riktlinjer. Skillnaden mellan att fatta principbeslut och att tillämpa principerna i det enskilda fallet kan ibland vara liten. Även detta kan vara skäl till att underlåta en straffrättslig reglering. Kammarrätten avstyrker utredningens förslag. I vart fall bör beslut av fullmäktigeförsamlingar undantas från straffbudets tillämpningsområde.

JK påpekar dels att förslaget skulle innebära att en egendomlig konkurrenssituation kan uppstå i fråga om tillämpningen av bestämmelserna i 16 kap. 9 § brottsbalken om olaga diskriminering och i 20 kap. 1 § samma balk om myndighetsmissbruk, dels att

Förslaget syftar till att förhindra diskriminerande avgöranden som träffas av politiskt valda förtroendemän i styrelser och nämnder. Till skillnad från andra fall av diskriminering finns härvidlag medel att rätta till diskriminerande åtgärder genom att diskriminerande beslut kan överklagas och ändras med hänvisning till att de vilar på orättvis grund. Någon särskild kriminalisering behövs därför inte enligt min mening för att komma till rätta med eventuella olägenheter, om en styrelse eller nämnd kan anses ha

gjort sig skyldig till illojal maktanvändning. Även straffbestämmelserna i 20 kap. 1 § brottsbalken om myndighetsmissbruk kan bli tillämpliga vid sådana fall av diskriminerande beslut. De föreslagna bestämmelserna kommer i första hand att träffa myndighetsbeslut som fattas av politiskt valda förtroendemän i kommunala nämnder av olika slag. Sådana beslut är avsedda att grundas på i huvudsak politiska överväganden inom ramen för den kommunala självstyrelsen mera än på en tillämpning av direkta och entydiga författningsregler. Den typ av beslut som det i allmänhet kan bli fråga om att ingripa mot är såsom framgår av den till förslaget fogade promemorian t. ex. bostads- eller boendepolitiska avgöranden. I den mån statsmakterna på nu angivet sätt har ansett att politiska värderingar skall tillåtas påverka en myndighets beslut bör man enligt min mening vara försiktig med att stämpla ett sådant politiskt ställningstagande som brottsligt. Det är naturligt att det i sådana ärenden lätt uppstår missförstånd och misstolkningar i fråga om bakgrunden till besluten. Det gäller i än högre grad beträffande så känslomässigt laddade frågor som diskriminering. Utrymmet för godtycke i bedömningen av om ett beslut skall uppfattas som diskriminerande blir då särskilt påtagligt och därmed blir kriminalisering också tveksam ur rättssäkerhetssynpunkt. Uppenbara bevissvårigheter kommer även att uppstå med avseende på om diskrimineringssynpunkter eller politiska bedömningar har legat till grund för beslutet. Det nu antydda utrymmet för godtycke vid en straffrättslig bedömning och den rättsosäkerhet som uppstår kan enligt min mening motverka fullgörandet av förvaltningsuppgifter som innefattar politiska avgöranden och som kommuner enligt min mening även fortsättningsvis bör handha inom ramen för sin självstyrelse.

3 Ändring i 1 kap. 3 § skadeståndslagen

Förslaget tillstyrks av alla utom fyra av de remissinstanser som yttrat sig i frågan.

Uttalat positiva är *Svea hovrätt*, som hänvisar till *FN-konventionen*, *Göteborgs tingsrätt*, *åklagarmyndigheterna i Södertälje och Uppsala*, *överåklagaren i Göteborg*, *polisstyrelsen i Malmö polisdistrikt*, *Stockholms och Uppsala universitet*, *SIV, länsstyrelsen i Stockholms län*, *Stockholms och Botkyrka kommuner*, *JO*, som dock önskar en grundligare analys av lagens effekter, *Svenska kommunförbundet*, *HSB*, *Riksbyggen*, *Sveriges Advokatsamfund*, *LO*, *Sveriges domarförbund* samt *Lettiska centralrådet och Lettiska hjälpkommittén i Sverige*.

JK, *polisstyrelsen i Göteborgs polisdistrikt* och *RÅ* avstyrker förslaget medan *Stockholms tingsrätt* ger uttryck för viss tveksamhet. *JK* uttalar att ideellt skadestånd redan enligt gällande rätt kan utgå såväl vid olaga diskriminering som vid hets mot folkgrupp om brottet kan anses innefatta ärekränkning av enskild person och att skadestånd vid olaga diskriminering endast bör utgå i sådant fall. *RÅ* och *Stockholms tingsrätt* har i huvudsak samma grund för sitt ställningstagande som *JK* varjämte tingsrätten påpekar att den rätt till skadestånd som sålunda föreligger är tillräcklig för att uppfylla *FN-konventionen*.

De åtgärdsförslag som framlagts inom detta område har fått ett övervägande negativt mottagande. Som tidigare anförts (avsnitt 1) har mycket kritik framförts mot den utredning som legat till grund för DU:s ställningstagande i dessa frågor.

Stockholms universitet, länsstyrelsen i Stockholms län samt Lettiska centralrådet och Lettiska hjälpkommittén i Sverige tillstyrker ändringarna rörande ändrade rutiner vid handläggningen av diskrimineringsärenden hos polis- och åklagarmyndigheter. *SIV, Föreningen Sveriges länspolischefer, Föreningen Sveriges polischefer samt de lettiska föreningarna* tillstyrker att bättre anvisningar utfärdas för polisen. Dessa instanser tillstyrker också att bättre utbildning ges på det sätt DU föreslagit. *SIV* är även uttalat positiv till ändringarna rörande ändrade formkrav för handläggningen av diskrimineringsärenden och till att *SIV* tillerkänns en mer markerad stödfunktion och rätt att formellt granska rättstillämpningen. Förslaget om ändrade behörighetsregler för åklagarna tillstyrks uttryckligen endast av de lettiska föreningarna (jfr. dock även under avsnitt 1).

Sveriges Advokatsamfund tillstyrker samtliga förslag utom angående ändrade behörighetsregler för åklagare.

Förslaget om ändringar i rikspolisstyrelsens anvisningar och utfärdande av anvisningar för åklagarna så att hets mot folkgrupp och olaga diskriminering behandlas som angivelsebrott har avstyrkts av *länsåklagarmyndigheterna i Östergötlands län, JO, RPS, polisstyrelserna i Malmö polisdistrikt, Göteborgs polisdistrikt och Uppsala polisdistrikt samt Föreningen Sveriges åklagare*. Såväl *RPS* som *polisstyrelsen i Uppsala polisdistrikt* anför att de aktuella brotten ej kan få karaktär av angivelsebrott utan att lagändring görs i 16 kap. brottsbalken. *Polisstyrelsen i Uppsala polisdistrikt* har även anfört att en sådan ändring skulle motverka DU:s syfte och minska det antal mål som går till åtal. *RPS* anför beträffande anvisningar även att man har för avsikt att snart gå ut med information för att förhindra att polismyndighet, i strid mot gällande anvisningar, lägger ned förundersökning beträffande hets mot folkgrupp och olaga diskriminering.

RÅ, Stockholms tingsrätt, länsåklagarmyndigheterna i Östergötlands och Malmöhus län, överåklagarna i Stockholm och Göteborg, åklagarmyndigheterna i Södertälje och Uppsala, polisstyrelsen i Malmö polisdistrikt, SIV, JO, statskontoret och Föreningen Sveriges åklagare avstyrker att inskränkningar görs i nuvarande regler om vilka åklagare som har rätt att handlägga diskrimineringsbrotten.

Länsåklagarmyndigheten i Östergötlands län avstyrker att utbildning skall äga rum i speciella former.

Allmänt negativa mot förslagen i denna del är *länsåklagarmyndigheten i Stockholms och Gotlands län, länsåklagarmyndigheten i Malmöhus län*, bortsett från att den myndigheten tillstyrker att åklagarna genom *SIV:s* försorg uppmärksammas på de hithörande problemen, samt *åklagarmyndigheterna i Södertälje och Uppsala*.

Det förslag som DU lämnat i dessa avseenden har i allmänhet avstyrkts av remissinstanserna.

5.1 Mottagande av anmälningar

Ingen remissinstans har uttryckligen tillstyrkt detta förslag. Direkt negativa har JK, Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, RÅ, polisstyrelsen i Göteborgs polisdistrikt, SACO/SR, Sveriges Advokatsamfund, överåklagaren i Stockholm, åklagarmyndigheterna i Södertälje och Uppsala, länsåklagarmyndigheten i Östergötlands län samt TCO varit, medan länsåklagaren i Malmöhus län ställt sig tveksam.

JK finner för sin del förslaget diffust och ogenomtänkt och anför:

Enligt förslaget skall SIV "på eget initiativ överlämna eller begära omprövning av ärende hos åklagare för att stävja allvarigare eller systematiskt förekommande handlingar som kan stå i strid med lagen". För det första ligger sådana uppgifter enligt min mening inte i linje med SIV:s nuvarande uppgifter eller kompetens. För det andra anser jag att förslaget står i dålig överensstämmelse med bestämmelserna i 11 kap. 7 § regeringsformen om förbud för andra myndigheter att bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall skall besluta i ärende som rör myndighetsutövning eller rör tillämpning av lag. Det föreligger således enligt min mening hinder i grundlag mot att SIV ges den kontrollfunktion som utredningen föreslår, vilken bl. a. skulle innefatta "bevakningen av rättstillämpningen".

Länsåklagarmyndigheten i Malmö påpekar att det inte finns något som hindrar att SIV gör anmälan eller begär omprövning av ärenden redan enligt gällande regler men att det är tveksamt om man bör gå längre eftersom SIV:s personal saknar rutinerna för sådant arbete.

Stockholms kommun föreslår att ett fristående organ får rätt att vid sidan av polis och åklagare ta emot anmälningar.

5.2 Övervakning av handläggning hos polis- och åklagarmyndighet

Endast de lettiska föreningarna är helt positiva till förslaget.

Några remissinstanser – länsstyrelsen i Stockholms län, Stockholms kommun och socialdemokratiska kvinnoförbundet – tillstyrker att en ny övervakning kommer till stånd men vill inte att SIV skall utöva denna på grund av risken för intressekonflikter. I stället föreslås något fristående organ.

Stockholms tingsrätt, SIV, TCO och JO, har förklarat att det är bra om SIV följer rättstillämpningen men att detta skall ske inom verkets normala verksamhet.

Helt avstyrks förslaget av JK, Svea hovrätt (beträffande rapporterings-skyldighet för polismyndighet), RÅ, länsåklagarmyndigheterna i Malmöhus och Östergötlands län, överåklagaren i Stockholm, åklagarmyndigheterna i Södertälje och Uppsala, RPS, polisstyrelserna i Stockholms polis-

distrikt, Malmö polisdistrikt, Göteborgs polisdistrikt och Uppsala polisdistrikt (annat än genom översiktlig övervakning), statskontoret, länsstyrelserna i Stockholms och Malmöhus län (sistnämnda länsstyrelse beträffande rapporteringen), JO, Svenska kommunförbundet, Södertälje kommun, Sveriges Advokatsamfund, Centralorganisationen SACO/SR samt Föreningen Sveriges länspolischefer och Föreningen Sveriges polischefer. Motivet för avstyrkandet är i allmänhet att denna övervakningsfunktion bör – som redan är fallet – utövas av JO och JK. JK anför i frågan härutöver:

Som redan har berörts ovan föreslår utredningen att SIV skall övervaka polis- och åklagarmyndigheterna – och som det vill synas även domstolarna – med avseende på bl. a. "handläggningstidens längd, att besluten fattas av behöriga personer och beslutens innehåll". Jag har ovan hänvisat till att reglerna i 11 kap. 7 § regeringsformen förbjuder myndighet att ingripa i andra myndigheters dömmande eller beslutande verksamhet. Motsvarande regler om förbud mot inblandning i domstolarnas dömmande och beslutande verksamhet finns i 11 kap. 2 § regeringsformen. Det har ansetts som en av grundstenarna i vårt rättssystem och avgörande ur rättssäkerhetssynpunkt att domstolarna och myndigheterna är fullt självständiga i förhållande till andra organ – även överordnade – i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda och i sin rättstillämpande verksamhet. Det råder således enligt min mening förbud i grundlag mot den typ av direktiv som synes ligga bl. a. i den möjlighet att begära omprövning av beslut som verket anser felaktiga som SIV tillägs enligt förslaget. Utredningens förslag att SIV skall "vitalisera och bevaka rättstillämpningen" och "stimulera" rättsväsendet att "harmoniera rättstillämpningen mot lagstiftarens intentioner" samt "förbättra kvaliteten på rättsväsendets handläggning" synes innefatta en motsvarande förbjuden direktivrätt för SIV i förhållande till domstolarna vid tillämpningen av diskrimineringsförbudet i 16 kap. 9 § BrB.

Föreningen Sveriges länspolischefer och Föreningen Sveriges polischefer ifrågasätter också om SIV:s personal är utbildad för sådana övervakningsuppgifter. SIV påpekar för egen del varje myndighets självständighet och att SIV inte bör ha annan bevakningsfunktion i förhållande till rättsväsendet än till andra myndigheter.

5.3 Organ med behörighet att motta anmälningar enligt 14 § FN-konventionen

Ingen remissinstans har tillstyrkt förslaget i dess helhet. Flera instanser – Svea hovrätt, Stockholms universitet, Lunds universitet, länsstyrelsen i Stockholms län och Stockholms kommun – biträder eller lämnar utan erinran förslaget att ett sådant organ bör utses men motsätter sig att SIV får denna funktion då intressekonflikter kan uppstå och/eller då SIV ej uppfyller det grundläggande kravet utom konventionen, nämligen att vara ett organ inom Sveriges centrala rättsväsen. Som alternativ föreslås jämställdhetsombudsmannen eller något nyinrättat organ.

JK, Stockholms tingsrätt och Sveriges Advokatsamfund avstyrker helt förslaget och gör gällande att det saknas anledning för Sverige att utse

något kontrollorgan enligt 14 § FN-konvention, särskilt som JO och JK uppfyller de krav som ställs på ett sådant organ. *JK* förklarar också att SIV inte under några förhållanden kan utses till sådant organ.

— — —

Allmänt negativa till förslagen under 5.1–5.3 är *överåklagaren i Göteborg* och *Föreningen Sveriges åklagare*, medan *Uppsala universitet* förklarar att man ej bör öka SIV:s kompetens utan i stället förstärka JO:s. *Uppsala universitet* motsätter sig också utseendet av en särskild diskrimineringsombudsman.

5.4 Vägledning, bistånd och information

Det stora flertalet remissinstanser är allmänt positiva till dessa förslag. *JK* har dock anfört att det inte ankommer på de kommunala myndigheterna att agera som rättshjälpsorgan eller rättsligt ombud på det sätt utredningen föreslagit och avstyrker alltså i denna del. *JK* anför även att SIV:s resurser inte bör satsas på information om straff och skadestånd utan på information om det svenska samhället och om svenskars levnadssätt och traditioner. *JK* fortsätter:

På detta sätt ökar man invandrarnas förståelse för och möjligheter till anpassning till sitt nya hemland. På motsvarande sätt bör SIV sprida information till svenskar om olika invandrargruppers levnadssätt och traditioner för att öka svenskarnas förståelse och intresse för dem som skall bli medlemmar i det svenska samhället.

6 Övrigt

Länsstyrelsen i Stockholms län föreslår att hotell- och restaurangägare samt ordningsvakter som gör sig skyldiga till diskriminering skall kunna få sina tillstånd indragna.

Sammanställning av remissyttranden över diskrimineringsutredningens slutbetänkande (SOU 1984: 55) I rätt riktning

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av: justitiekanslern (JK), Svea hovrätt, riksåklagaren (RÅ), rikspolisstyrelsen (RPS), socialstyrelsen (SoS), riksförsäkringsverket (RFV), statens kulturråd, radionämnden, skolöverstyrelsen (SÖ), statens ungdomsråd, universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), statens invandrarverk (SIV), statskontoret, rikskontrollstyrelsen (RRV), länsstyrelsen i Stockholms län, länsstyrelsen i Östergötlands län, länsstyrelsen i Malmöhus län, närradiokommittén (U 1978: 11), delegationen för invandrarforskning (EIFO, A 1983: 03, fr. o. m. maj 1985 benämnd DEIFO), domstolsverket, statens nämnd för internationella adoptioner (NIA), konsumentverket, forskningsrådsnämnden (FRN), arbetarskyddsstyrelsen, ILO-kommittén, bostadsstyrelsen, Ärkebiskopen, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Botkyrka kommun, Stockholms kommun, Södertälje kommun, Malmö kommun, Göteborgs kommun, Stockholms läns landsting, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Folkpartiets ungdomsförbund, Centerns kvinnoförbund, Folkpartiets kvinnoförbund, Sveriges Socialdemokratiska Kvinnoförbund, Svenska Röda Korset, Sveriges Frikyrkoråd, Sveriges Riksidrottsförbund, Riksförbundet Hem och Skola, Sveriges Radio AB, Pressens Samarbetsnämnd, Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer (RIB), Riksförbundet Finska föreningar i Sverige, Jugoslaviska Riksförbundet, Turkiska Riksförbundet, Estniska kommittén, Lettiska Centralrådet och Lettiska Hjälpkommittén, Finlandssvenskarnas Riksförbund i Sverige, Kroatiska riksförbundet, Gemensamma arbetsgruppen mot rasism, Adoptionscentrum.

UHÄ har ingivit yttranden från universiteten i Stockholm, Lund, Uppsala, Göteborg och Umeå, från högskolan för lärarutbildning i Stockholm samt från regionstyrelserna i Stockholm, Uppsala och Umeå högskoleregioner.

Yttranden över betänkandet har dessutom avgetts av Riksförbundet för sexuellt likabehandling, Sveriges Kristna Ungdomsråd, Svenska Ekumeniska Nämnden och Svenska Ortodoxa Prosteriet.

Allmänt

Det faktum att diskrimineringsutredningens (DU) slutbetänkande bl. a. utgör en sammanfattning av de erfarenheter och kunskaper som utredningen vunnit under sina fem år, har föranlett många remissinstanser att inledningsvis värdera utredningens insatser mer generellt. Uttalat positiva

är exempelvis *SoS, länsstyrelsen i Östergötlands län, Landstingsförbundet, Malmö kommun, Centerns kvinnoförbund, RIB och Turkiska riksförbundet. SIV* menar att utredningens samlade resultat tillfört diskussionerna om etniska relationer mycket värdefull kunskap som under lång tid framöver kommer att påverka ställningstaganden och metodik i arbetet med invandrapolitiken. Flera remissinstanser framhåller värdet av utredningens rapporter och delbetänkanden i undervisningssammanhang och i opinionsbildningen. Det gäller t.ex. *Folkpartiets ungdomsförbund* som menar att de fakta och förslag som utredningen redovisat kommit till stor nytta i förbundets opinionsbildning och *Sveriges Socialdemokratiska Kvinnoförbund* som anser att utredningens arbete tillfört samhällsdebatten och folkbildningsarbetet ovärderliga inslag. Det gäller också *Göteborgs kommun*:

Utredarna återkommer på flera ställen i sitt slutbetänkande till vad de själva rubricerar som det kanske viktigaste resultatet av sitt arbete: att söka och sprida kunskap. Göteborgs kommun delar utredarnas uppfattning och anser att utredningen i det avseendet har ett stort värde. Det omdömet gäller även i långa stycken det nu föreliggande slutbetänkandet, även om det i vissa avseenden av förklarliga skäl saknas redovisning av och kanske också kunskap om lokala förhållanden.

Det förtar dock inte värdet av att – som utredarna menar – kunna utnyttja merparten av utredningsresultaten i t.ex. den primärkommunala och landstingskommunala verksamheten. I Göteborgs kommun används redan i dag tidigare delrapporter och betänkanden i vidareutbildningssyfte inom socialtjänsten. Slutbetänkandet har även det sitt tydliga värde i det avseendet.

Även *Svenska Kommunförbundet* anser att utredningen på ett förtjänstfullt sätt lyft fram många frågor och ser det som angeläget att anställda och förtroendevalda i kommunerna tar del av utredningens resultat. Kommunförbundet beklagar dock att utredningen inte behandlat olika invandrargruppers syn på varandra. *Sveriges Frikyrkoråd* anser att utredningens arbete sammantaget utgör ett av de viktigaste underlagen för studier inom det aktuella ämnesområdet som presenterats, men saknar en behandling av den religiösa dimensionen av mänsklig samlevnad och de religiösa minoriteternas situation i Sverige. Det religiösa perspektivet i utredningens arbete saknar också *Sveriges Kristna Ungdomsråd* och *Svenska Ekumeniska Nämnden*, även om dessa i övrigt välkomnar utredningens publikationer som ett bidrag till en djupare förståelse av det mångkulturella samhället.

Av remissinstanserna är det bara en som intar en rent negativ hållning till utredningens arbete. Det är *SAF* som bl.a. menar att utredningens slutsatser och förslag bygger på utsagor om upplevelser av diskriminering, vilka måste fränkännas allt värde.

Också slutbetänkandet som sådant värderas översiktligt av ett antal instanser, varav nästan samtliga är positiva. Det gäller t.ex. *statens ungdomsråd, Botkyrka kommun, Centerns kvinnoförbund* och *Folkpartiets kvinnoförbund. Sveriges Radio AB* finner den komplexa frågan om etniska relationer allsidigt belyst i betänkandet och ställer sig bakom dess generella målsättning. *Riksförbundet Finska föreningar i Sverige* instämmer i betänkandets slutsatser och förslag och menar att dessa väl svarar mot de

synpunkter på området som framkommit genom en enkät till förbundets lokala föreningar och distriktsorganisationer som man genomfört. *Adoptionscentrum* lämnar följande förslag:

Diskrimineringsutredningen har haft i uppdrag att komma med förslag till åtgärder mot fördomar och diskriminering på etnisk grund. Vi vill då först konstatera att vi anser att en vid spridning av själva betänkandet är en viktig åtgärd. Betänkandet är välskrivet, kunskapsrikt, intressant och tankeväckande och borde genom en subventionerad utgivning spridas till myndigheter, institutioner och organisationer i Sverige och även ingå som obligatorisk läsning i kursplanen för olika yrkeskategorier som lärare, socialtjänstemän, poliser, journalister etc.

Kroatiska Riksförbundet intar en mer negativ inställning till betänkandet och anser det kvalitetsmässigt ojämnt och svåröverblickbart. Vidare anser förbundet bl. a. att utredningen borde utsatt SIV för en mer kritisk granskning och finner det otillfredsställande att utredningen i betänkandet inte behandlat relationerna mellan olika jugoslaviska grupper i Sverige.

Förslag om förbud mot organisationer som främjar etnisk diskriminering

Utredningen föreslår att regeringen ånyo överväger frågan om ett lagstadgat förbud mot organisationer som främjar etnisk diskriminering. I lagstiftningen hör detta nära samman med förbudet mot hets mot folkgrupp, varför ett tillägg till detta föreslås utarbetat som innebär en kriminalisering av bildande av eller deltagande i organisationer vars verksamhet främjar eller uppmanar till förföljelse på etnisk grund. Utredningens motiv för detta förslag är främst hänförligt till Sveriges anslutning till FN:s rasdiskrimineringskonvention och dess stipulationer i detta avseende.

Förslaget har fått ett blandat mottagande. Många remissinstanser är positiva och hänvisar då i allmänhet till att Sverige enligt FN-konventionen måste lagstifta i detta avseende. Något färre är negativa och stöder detta ställningstagande i huvudsak på vikten av att värna om föreningsfriheten.

Förslaget stöds helt av *Svea hovrätt*, *ILO-kommittén*, *Ärkebiskopen*, *Landstingsförbundet*, *Stockholms läns landsting*, *Stockholms och Södertälje kommuner*, *TCO*, *Adoptionscentrum*, *Centerns kvinnoförbund*, *Sveriges Frikyrkoråd*, *RIB*, *Riksförbundet Hem och Skola*, *Turkiska Riksförbundet*, *Lettiska Centralrådet i Sverige* och *Lettiska Hjälpkommittén*, *Gemensamma arbetsgruppen mot rasism* samt *NIA*. Utöver den motive-ring som anförts ovan görs bl. a. gällande att förbudet behövs "inte enbart för att efterleva FN:s rasdiskrimineringskonvention utan först och främst för att klart uttrycka statsmakternas ståndpunkt i frågan och på så sätt förstärka invandrarnas förtroende för det svenska samhället". *Sveriges Frikyrkoråd* påpekar att förbudet bör gälla också till skydd för religiösa minoriteter.

Svea hovrätt tillstyrker förslaget på de skäl utredningen angivit och anför vidare:

Frågan om vilka åtgärder som skall kunna vidtas för att motverka rasdiskriminerande programinslag i närradion diskuteras också i närradio-kommitténs betänkande "Föreningarnas radio" (SOU 1984:53). I sitt remissyttrande har hovrätten bl. a. av hänsyn till lagregleringen av yttrande-

friheten inte kunnat ansluta sig till det förslag som kommittén lagt fram. Hovrätten har i stället lagt fram ett annat förslag. För att möjliggöra ett snabbare ingripande i sådana fall kan man enligt hovrättens mening diskutera att införa en möjlighet för närradiomyndigheten att temporärt dra in sändningstillstånd när en icke laga kraftäggande dom angående yttrandefrihetsbrott från tingsrätt föreligger. Sändningstillstånd skulle då kunna dras in snabbare utan att man därmed frångår principen att missbruk av yttrandefriheten skall prövas endast av vederbörlig domstol.

Även om detta förslag genomförs bör enligt hovrättens mening diskrimineringsutredningens förslag genomföras. De båda förslagen kompletterar varandra och bör sammantagna kunna medföra ett effektivare skydd mot rasdiskriminerande föreningsverksamhet.

RRV förklarar sig med hänsyn till föreningsfriheten vara tveksam till förslaget och påpekar också att förbjudna organisationer kan uppstå igen under nytt namn och att påföljderna för de verksamhetsansvariga därför bör skärpas (om ett förbud införs).

Även LO intar en negativ hållning och anför:

Under senare år har ett antal sådana organisationer uppstått i Sverige och det är mot bakgrund av deras syfte och verksamhet enligt LO svårt att se något samhällsmotiv för dessa organisationers existens i det svenska samhället. De har dessutom en så samhällsdestruktiv verkan att allt bör göras för att förhindra deras tillkomst och utveckling.

Detta till trots, ställer LO sig tveksam till metoden att i lag förbjuda sådana organisationer. En orsak till denna tvekan är erfarenheten från andra länder där sådan lagstiftning finns, där det haft minimal effekt. Rättsprocessen har varit mer besvärlig än effekten. Dessutom tenderar sådana organisationer att genomföra namnbyte för att omgående på nytt dyka upp. En annan orsak till LO:s tveksamhet är de svåra gränsdragningarna och definitionerna av vad som kan betraktas som "organisation som befrämjar etnisk diskriminering" och att sådana definitioner kan variera från en tid till annan. Ett införande av en sådan lagstiftning som i dag kan anses välmotiverad kan i morgon därmed bli ett allvarligt hot mot föreningsfriheten. Däremot är det viktigt att åtalsmöjligheterna och därmed sammanhängande straffpåföljder noggrant genomförs om sådana organisationers representanter eller medlemmar, enskilt eller kollektivt, begår gärningar som är i lag förbjudna.

Förslaget avstyrks helt av JK, RÅ, statens ungdomsråd, SIV, Folkpartiets ungdomsförbund, Finlandssvenskarnas riksförbund, Pressens Samarbetsnämnd, Svenska Ortodoxa Prosteriet och Socialdemokratiska kvinnoförbundet.

JK anför bl. a.:

Föreningsfriheten får enligt 2 kap. 14 § andra stycket regeringsformen begränsas endast såvitt gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung.

Som framgår av prop. 1975/76: 209 s. 113 f har förpliktelserna enligt FN-konventionen ansetts vara tillgodosedda i svensk rätt genom bestämmelserna om hets mot folkgrupp och olaga diskriminering i 16 kap. 8 och 9 §§ brottsbalken. Jag delar denna uppfattning och anser inte att det för närvarande erfordras någon ytterligare begränsning av föreningsfriheten av det slag som utredningen föreslår med avseende på ett tillägg till 16 kap. 8 § brottsbalken (se sid. 189 i betänkandet).

Utredningen har vidare uttalat att rasistiska organisationer som kan

registreras som föreningar genom registreringen skulle komma i åtnjutande bl. a. av kommunala förmåner t. ex. subventioner i samband med kommunal lokalupplåtelse. Enligt utredningen skulle ett förbud mot invandrarfientliga organisationer "kunna vara ett stöd för de myndigheter som i dag tvingas lämna sådana förmåner även till de organisationer som uppenbart bedriver rasistisk verksamhet" (se s. 189 i betänkandet). Utredningens påstående om att det skulle föreligga något sådant tvång är felaktigt.

I stort sett samma synpunkter framförs av *RÅ* såvitt gäller föreningsfriheten och FN-konventionen. *RÅ* anför därutöver:

I sammanhanget bör man inte heller bortse från risken att de fåtal organisationer av berört slag som existerar i landet, och som dessutom bedriver en tämligen undanskymd verksamhet, skulle kunna tilldra sig ökad uppmärksamhet genom ett förbud. Statsmakterna torde i tillräckligt hög grad ha markerat sitt ogillande av organisationerna i fråga genom lagstiftningen om hets mot folkgrupp och olaga diskriminering, vilka bestämmelser i stort tvingar organisationerna till passivitet. Förslaget avstyrks därför.

SIV gör gällande att de negativa konsekvenserna av ett förbud, bl. a. kränkande av föreningsfriheten och risken för att rasistiska organisationer går under jorden och därigenom blir betydligt farligare, överväger de positiva.

Socialdemokratiska kvinnoförbundet hävdar att föreningsrätten i så hög grad som möjligt ska vara fri från begränsningar och inskränkningar av olika slag och att samhället ännu inte uttömt alla de möjligheter som finns för att begränsa och stoppa diskriminerande verksamhet av organisationer. Förbundet anser dock att samhällsstöd för dessa organisationer inte kan utgå och att samhället helt klart måste uttala sitt avståndstagande från sådan verksamhet.

Folkpartiets ungdomsförbund hänvisar förutom till föreningsfriheten till att det kan bli mer lockande för vissa människor att ansluta sig till organisationer som verkar underjordiskt samt att man genom att låta rasistiska organisationer verka öppet får ökade kunskaper om dem.

Finlandssvenskarnas riksförbund tror att ett förbud skulle bli både verkningslöst och farligt.

Forskning

I ett avsnitt om forskning och annat kunskapsinhämtande konstaterar utredningen att forskningen om etniska relationer i Sverige kommit sent igång och inte hunnit bli omfattande. Även om nya möjligheter till kunskapsuppyggnad kommer att ges vid de institutionsliknande enheter av tvärvetenskaplig karaktär som på senare år har bildats vid flera universitet är det viktigt att området ges ökad prioritet vid anslagsgivning och att fler forskare stimuleras till insatser. Utredningen pekar på att ett personaltillskott till sekretariatet vid delegationen för invandrarforskning (DEIFO) skulle kunna få positiva effekter bl. a. genom möjligheterna till en intensifierad påverkan på forskningsfinansiärer av olika slag. Vidare skulle ett sådant tillskott kunna avhjälpa den brist på forskningsinformation som i dag kännetecknar området, vilket i sin tur skulle kunna medföra ett ökat

intresse hos såväl forskare som nyttjare. Utredningen redovisar också ett antal forskningsområden såsom särskilt angelägna. Behovet av historisk forskning framhålls, liksom socialantropologiska studier av de "nya" kulturer som växer fram i samhället genom invandringen. Studier av institutionell diskriminering borde komma till stånd liksom att samhället skulle få en bättre överblick över den etniskt sociala stratifieringen genom en etnisk levnadsnivåundersökning. Till angelägna forskningsuppgifter hör enligt utredningen också de etniska minoritetsgruppernas rättsliga och sociala ställning, uppföljning av utredningens studie av majoritetsbefolkningens attityder, forskning om massmediernas roll i opinionsbildningen och studier om språk och språkbehandling som diskrimineringsgrunder.

Ett femtontal remissinstanser uttalar sig särskilt om forskningsavsnittet och flertalet av dem tillstyrker utredningens bedömning om behovet av ny kunskap på området. Här kan nämnas *FRN*, *SACO/SR*, *Stockholms läns landsting*, *Adoptionscentrum*, *Södertälje kommun*, *UHÄ* och flera universitet. Några instanser framhåller vissa forskningsinsatser som viktigare än andra. Det gäller t. ex. *SÖ*, som betonar vikten av den föreslagna etniska levnadsnivåundersökningen och studier om språkets roll, *Botkyrka kommun* som anser det angeläget med studier av etnisk diskriminering inom de kommunala myndigheterna, *kulturrådet*, som betonar behovet av kunskaper om kulturverksamheter bland invandrare och språkliga minoriteter. *Svenska Ekumeniska Nämnden* framhåller behovet av mer forskning, framför allt kring multikulturella/multikonfessionella miljöer och – i likhet med *Sveriges Kristna Ungdomsråd* – kring invandrarbarns- och ungdomars situation, syn på sig själva och sin framtid i Sverige.

UHÄ anför:

UHÄ delar utredningens och högskolcenheternas bedömning att forskningen om etniska relationer är ett i Sverige eftersatt forskningsområde. Det finns emellertid ett växande intresse bland forskare, i första hand inom humaniora, religionsvetenskap och samhällsvetenskap, som det är viktigt att stödja. Vid flera universitet har under senare år tillkommit tvärvetenskapliga centrubildningar, och forskargrupper, som ställt forskningen om etniska relationer i fokus. Som exempel kan nämnas centrubildningar för invandrarforskning vid universiteten i Stockholm och Uppsala.

Såväl utredningen som delegationen för invandrarforskning (EIFO) har redovisat en rad angelägna forskningsområden. I anslagsframställningen för budgetåret 1984/85 uppmärksammade *UHÄ* behovet av utökade resurser för den forskning som utredningen framhåller som angelägen. *UHÄ* föreslog bl. a. att resurser skulle anvisas för uppbyggnaden av en basorganisation för ett centrum för invandrarforskning i Uppsala. I den forskningspolitiska propositionen (prop. 1983/84: 107) har invandrarforskningen uppmärksamats genom att föredragande statsrådet framhållit nödvändigheten av att högskolorna, berörda forskningsråd och sektorsorgan ger högre prioritet åt området.

Behovet av den föreslagna satsningen på forskningsinformation understryks särskilt av *SACO/SR*, *Stockholms läns landsting* och av *FRN*.

Diskrimineringsutredningen ägnar i betänkandet frågan om de statliga myndigheternas ansvar och insatser betydande utrymme. Utredningen framhåller som särskilt viktigt att myndigheterna bedriver ett eget kartläggnings- och programarbete ägnat att ge invandrare och medlemmar av etniska minoriteter en likvärdig behandling; ett begrepp som ingående diskuteras och som enligt utredningen bör sättas upp som mål för verksamheten. Några särskilt viktiga sektorsmyndigheters hantering av invandrarfrågorna utgör en bakgrund för diskrimineringsutredningens överväganden av hur statsmyndigheternas arbete kan förbättras. En kritisk granskning av nuvarande förordning (1976:310) om åtgärder för invandrare m. fl. leder utredningen fram till förslaget att statsmyndigheterna genom en ny förordning bör ges klarare riktlinjer för sitt arbete. En sådan förordning bör enligt utredningen fastslå att statliga myndigheter inom sitt verksamhetsområde har samma ansvar för invandrare och språkliga minoriteter som för befolkningen i övrigt och att de med utgångspunkt i de invandrapolitiska riktlinjerna utförligt skall ange de mål och riktlinjer som skall gälla för alla delar och nivåer av den egna verksamheten samt tillse att dessa effektivt efterlevs. Myndigheterna skall gå invandrare och medlemmar av språkliga minoriteter tillhanda på villkor som är likvärdiga med dem som tillämpas i förhållande till befolkningen i övrigt. Tillsyn av myndigheternas åtgärder med anledning av förordningen föreslås utövas av statens invandrarverk, som också skall delges planer om åtgärder och när så behövs samråda om åtgärdernas utformning.

Det stora flertalet remissinstanser ställer sig positiva till förslaget eller har inget att erinra mot det. Ett antal instanser ställer sig dock tveksamma eller negativa till vissa av dess delar, främst vad gäller invandrarverkets föreslagna tillsynsroll.

Behov av ny förordning

Vad först gäller det allmänna behovet av en ny förordning tillstyrks detta uttryckligen av *RFV, kulturrådet, AMS, SIV, länsstyrelsen i Stockholms län, domstolsverket, NIA, konsumentverket, bostadsstyrelsen, Södertälje kommun, Centerns kvinnoförbund, Folkpartiets kvinnoförbund, Turkiska riksförbundet, Lettiska Centralrådet, Lettiska hjälpkommittén och Adoptionscentrum*. Det skäl som oftast anförs för en sådan ny förordning är behovet av en ökad tydlighet om myndigheternas ansvar på området. *SIV* anför:

SIV delar *DU*:s uppfattning att det inte alltid tycks vara klart för myndigheter och institutioner att de har samma ansvar för invandrarna som för majoritetsbefolkningen. I detta ligger att extra insatser kan behövas och att lika behandling inte alltid innebär likvärdig behandling. *DU* konstaterar att

- punktinsatser vid akuta behov är vanligare än djupare analys som leder till långsiktig handling,
- invandrarfrågor ofta lågprioriteras i ekonomiska svängremstider,

- de invandrar- och minoritetspolitiska målen jämlikhet, valfrihet och samverkan, liksom förordningen (SFS 1976: 310) om statliga myndigheters skyldighet att inom sitt verksamhetsområde fortlöpande beakta sitt ansvar för invandrare och språkliga minoriteter, tycks spela en underordnad roll.

SIV anser att utvecklingen sedan förordningens tillkomst varit i stort sett positiv. Flera myndigheter har tagit sitt ansvar för invandrare och minoriteter och arbetat i förordningens anda. I många fall instämmer dock SIV i utredningens analys.

SIV tillstyrker därför att förordningen SFS 1976: 310 upphävs och att en ny förordning utfärdas som tydligare fastslår såväl myndigheternas ansvar som invandrarverkets roll i arbetet för invandrare och minoriteter.

Fyra remissinstanser är negativa till en ny förordning. *Svea Hovrätt* avvisar förslaget främst med hänvisning till att många myndigheters arbetsområden enligt hovrätten inte är av sådant slag att det finns utrymme för eller anledning till särskilda åtgärder för invandrare. *RRV* ifrågasätter i likhet med *statskontoret* om utarbetande av handlingsprogram är en lämplig styrmetod för att höja aktivitetsnivån, eftersom sådana aktiviteter med tiden brukar bli rätt rutinmässiga. *RRV* anser dessutom att en författningsmässig reglering av dessa verksamheter strider mot principen att varje myndighet inom sitt område skall ta ansvar för alla medborgare. Som alternativ till utredningens förslag anser såväl *RRV* som *statskontoret* att syftena kan uppnås genom att SIV via bl. a. myndigheternas anslagsframtällningar bevakar vilka åtgärder som vidtas och vid behov gör statsmakterna uppmärksamma på eftersatta områden. *JK* ser inte någon anledning till att den nuvarande förordningen skall upphävas och ersättas med en ny och anför vidare:

Däremot bör enligt min mening förordningen lämpligen förse med ett tillägg av innebörd att SIV skall bistå alla statliga myndigheter vid handläggningen av frågor som berör invandrare när myndigheterna begär det. Det gäller framför allt med tolk- och översättningshjälp (jfr s. 221 i betänkandet SOU 1984: 55) utan att det behöver belasta myndigheternas budget. SIV bör även bistå myndigheterna med hjälp i form av upplysningar om och till invandrare i myndigheternas kontakter med invandrare i olika hänseenden.

Som ovan nämnts innehåller utredningens förslag till en ny förordning några olika komponenter. Dessa utgörs av en precisering av statsmyndigheternas ansvar, ett krav på konkreta handlingsprogram, ett krav på likvärdig behandling samt en precisering av invandrarverkets roll i sammanhanget. I det följande behandlas remissinstansernas synpunkter på var och en av dessa fyra komponenter.

Statsmyndigheternas ansvar

Att statsmyndigheternas ansvar tydligare än i nuvarande förordning kommer till uttryck i en ny förordning bejakas i stort sett samma remissinstanser som är positiva till en förordning, och med samma motiv. De som

således uttryckligen ansluter sig till förslaget är följande: *RFV, kulturrådet, AMS, SIV, länsstyrelsen i Stockholms län, domstolsverket, NIA, konsumentverket, bostadsstyrelsen, Årkebiskopen, Södertälje kommun, Centerns kvinnoförbund, Lettiska Centralrådet, Lettiska hjälpkommittén och Adoptionscentrum*. Ingen remissinstans ifrågasätter principen om varje statsmyndighets ansvar för invandrare och minoriteter på sitt respektive verksamhetsområde, möjligen med undantag av JK, i det ovan citerade uttalandet, i vilket *SIV* föreslås svara för viss service och vissa kostnader som i dag åvilar respektive myndigheter.

Handlingsprogram

Utredningen har alltså föreslagit att de statliga myndigheterna, med utgångspunkt i de riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken som riksdagen har godkänt, utförligt skall ange de mål och riktlinjer som skall gälla för alla delar och nivåer av den egna verksamheten samt tillse att dessa effektivt efterlevs. Ett flertal av de remissinstanser som uttalat sig om förslaget är också för det. Odelat positiva är *kulturrådet, AMS, länsstyrelsen i Stockholms län, länsstyrelsen i Östergötlands län, Södertälje kommun, Centerns kvinnoförbund, Folkpartiets ungdomsförbund, RIB* och *Adoptionscentrum*. De motiv som anförs är i huvudsak desamma som utredningens.

AMS betonar särskilt vikten av att programmen omfattar förslag till konkreta åtgärder för vilka tillräckliga resurser måste avsättas.

Några remissinstanser ger förslaget principiellt stöd men anför därtill olika reservationer. *SIV* menar att det är viktigt att myndigheterna upprättar samlade program för sitt arbete med invandrare och att detta slås fast i förordningen, men att programmens detaljeringsnivå måste bli olika bl. a. beroende av myndigheternas verksamhet, komplexitet och administrativa uppbyggnad. *Domstolsverket* ser det som lämpligt att handlingsplaner upprättas av de centrala statliga myndigheterna men har däremot svårt att se meningen med att sådana också upprättas av lokala myndigheter, i synnerhet av sådana myndigheter vars verksamhet är starkt regelstyrd. För domstolarnas del avstyrks förslaget. *Bostadsstyrelsen* finner i princip inget att invända mot förslaget om handlingsprogram, men vill för sin egen del ifrågasätta om det inte vore bättre att invandrarfrågorna inarbetades i det generella handlingsprogram som styrelsen upprättar. En liknande uppfattning redovisar *SÖ*, som delar utredningens uppfattning om behovet av en samlad planering för arbetet med invandrar- och minoritetsfrågor, men anser att detta bör ske integrerat med verksamheten i övrigt.

Negativa till förslaget om handlingsprogram är som ovan nämnts *Svea hovrätt, statskontoret* och *RRV*. Därtill kommer – bland myndigheter som till skillnad från dessa är positiva till en ny förordning – *SoS* och *RFV*, som inte anser att förordningen bör innehålla krav på upprättandet av handlingsprogram. Motiven för avstyrkandet i detta avseende är i huvudsak desamma för dessa två. *SoS* anför:

Myndigheterna bör självfallet utarbeta de planeringsdokument och styrmedel för sin verksamhet som de har behov av. Handlingsprogram för visst område kan vara exempel på detta. Det är dock tveksamt om verksamheten och verksamhetsplaneringen främjas av likartade formkrav beträffande planeringen oavsett vilken verksamhet de bedriver.

Likvärdig behandling

Utredningen föreslår att den nya förordningen uttalat anger att de statliga myndigheterna skall gå invandrare och medlemmar av språkliga minoriteter tillhanda på villkor som är likvärdiga med dem som tillämpas i förhållande till befolkningen i övrigt. Myndigheterna skall därvid uppmärksamma att detta medför att särskilda åtgärder behöver vidtas för att tillförsäkra nyss nämnda grupper den servicenivå som myndigheterna i övrigt tillämpar.

Förslaget tillstyrks i allt väsentligt och med samma motiv som utredningen anfört av i stort sett alla de remissinstanser som tagit upp frågan. Det gäller RFV, SÖ, AMS, SIV, länsstyrelsen i Stockholms län, länsstyrelsen i Östergötlands län, Årkebiskopen, Landstingsförbundet, Centerns kvinnoförbund, Lettiska Centralförbundet, Lettiska hjälpkommittén och Adoptionscentrum. SIV anför:

SIV vill, liksom DU understryka att insikt om att likvärdig behandling inte innebär lika behandling är centralt vid myndighetens hantering av invandrare. Utan denna insikt kommer myndigheter inte att ändra sitt förhållningssätt även vid väl detaljerade program och när program skall översättas i praktisk handling. Särskilt viktigt är det när myndigheters verksamhet direkt ingriper i den enskildes vardag, exempelvis vid ärende hos försäkringskassan, skattemyndigheter och polis.

Att likvärdig behandling i sammanhanget många gånger är liktydigt med positiv särbehandling framhålls särskilt av AMS och SÖ, något som alltså bejakas. Det synes också SoS göra, även om den riktar viss kritik mot utredningens sätt att behandla frågan om likvärdig behandling. SoS anför:

Erfarenheterna från såväl socialtjänsten som hälso- och sjukvården tyder på att invandrare i allt väsentligt har likartade behov som befolkningen i övrigt, men att det krävs särskilda åtgärder för att tillgodose dem. Detta gäller också för många andra grupper i samhället (rörelschindrade, småbarnsföräldrar, gamla, barn, synsvaga m.fl.). Det är därför ytterst tveksamt om man, som utredningen gör, kan hävda att förutsättningar för likvärdig behandling av invandrare skall vara hänsyn till "etniskt betingade behov". Diskussionen bör i stället utgå från det faktum att de har samma behov som alla andra människor men att de i något eller några avseenden befinner sig i en situation, som medför att särskilda åtgärder erfordras för att deras behov skall kunna tillgodoses och för att de skall kunna leva sitt liv på samma villkor som andra. Det fortsatta arbetet kan då inriktas mot att klarlägga vilka svårigheter som detta medför och hur de kan lösas.

Styrelsen finner det dessutom angeläget framhålla att bristande likvärdig behandling också hänger samman med bristande individuella och struktu-

rella möjligheter. Strävandena att t.ex. bygga ut två-språkig service – utan att kvaliteten försämras – försvåras kraftigt av bristen på sådan personal. Detta är särskilt påtagligt för vissa språkgrupper. Även när åtgärder vidtas för att ge invandrarna en positiv särbehandling tar det tid innan de får effekt. För att undvika att sådana omständigheter får diskriminerande effekter är det angeläget att erforderliga såråtgärder vidtas på ett tidigt stadium.

Svea Hovrätt är – som tidigare nämnts – negativ till en ny förordning. Förutom det tidigare angivna motivet anger hovrätten i detta sammanhang att myndigheternas möjligheter att ge invandrare en likvärdig behandling främst är beroende av anslagsbeslut.

Invandrarverkets tillsyns- och samrådsroll med anledning av den föreslagna förordningen

SIV har sedan 1976 i enlighet med nu gällande förordning, en roll som samordnare och samrådspartner i förhållande till de statliga myndigheterna vad gäller insatser för invandrare och språkliga minoriteter. Diskrimineringsutredningen analyserar i betänkandet denna samordningsroll och menar att tillsyn av statsmyndigheterna vore ett mer adekvat uttryck för verkets uppgift än det abstrakta och mångtydiga begreppet samordning. En tillsynsroll uttalad i förordning skulle, enligt utredningens mening, ge verket bättre möjligheter att påverka myndigheterna. Vid sidan av denna tillsynsroll föreslår utredningen att myndigheterna skall informera SIV om planerade åtgärder och vid behov samråda med verket om åtgärdernas utformning.

Förslaget om SIV som tillsynsmyndighet har rönt ett blandat mottagande i remissopinionen. Ett övervägande antal av de instanser som uttalat sig i frågan är negativa. Tillstyrker förslaget gör emellertid *bostadsstyrelsen*, *kulturrådet*, *NIA*, *länsstyrelsen i Stockholms län*, *Lettiska Centralrådet*, *Lettiska hjälpkommittén* samt *SACO/SR*. I den mån skäl därtill anføres överensstämmer de med utredningens motiv. *SACO/SR* anser att SIV:s tillsynsroll borde utvidgas att avse även primärkommunala och landstingskommunala verksamheter.

Rent negativa till en uttalad tillsynsroll för SIV är *JK*, *SoS*, *RFV*, *statskontoret*, *RRV*, *SÖ*, *statens ungdomsråd*, *Frikyrkorådet* och *Ärkebiskopen*. De skäl som anförs härför är främst den rollkonflikt som SIV därigenom uppges komma i, bl. a. på så sätt att verket skulle tillse även den egna verksamheten, att förslaget skulle innebära ett avsteg från gällande praxis om myndigheternas jämställdhet och självständighet i förhållande till varandra och att SIV inte har tillräcklig kompetens på fackmyndigheternas områden för att verkligen kunna avgöra huruvida invandrare på dessa behandlas likvärdigt eller ej. Statskontoret pekar på att behovet av löpande tillsyn redan i dag är uppfyllt genom JO-åmbetet, vars granskning även inrymmer de kommunala myndigheterna. *Svea hovrätt*, som är kritisk mot benämningen tillsyn, har liknande motiv och anför:

Hovrätten anser det inte heller vara lämpligt att benämna invandrarverkets uppgift enligt den tänkta förordningen om åtgärder för invandrare m. fl. som en tillsynsuppgift. JK och JO har enligt lag att utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar. De har därmed förbundna befogenheter, såsom åtalsrätt. Överordnade myndigheter har ofta tillsyn över underordnade myndigheter, vilken kan utövas bl. a. genom överprövning av den underordnade myndighetens beslut. Eftersom dylika befogenheter inte är avsedda att tillkomma invandrarverket bör verket inte utses till tillsynsmyndighet.

Även SIV är tveksamt till att få en uttalad tillsynsroll och anför bl. a.:

Rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, socialstyrelsen och riksskatteverket är exempel på ordinarie tillsynsorgan. Tillsynen utövas bl. a. med hjälp av inspektioner och "andra åtgärder" (förfrågningar, infordrande av handlingar etc.).

Speciella tillsynsorgan är JK, RRV, Statskontoret, Datainspektionen och riksdagens revisorer. Betecknande för dessa myndigheter är att deras tillsyn omfattar alla myndigheter i olika delar. Det synes vara en tillsynsroll av det senare slaget som DU avser. Arbetsfältet kommer i så fall att omfatta så gott som samtliga myndigheter. En uppgift av så stor omfattning kommer att – om tillsynen skall fungera som avsett – kräva en avsevärd resursförstärkning för SIV.

Verket menar att tillsynsfunktionen rimmar illa med intentionerna att varje myndighet inom sitt ämnesområde har ansvar även för invandrarna. Att utpeka verket som en tillsynsmyndighet, utan att samtidigt ge verket reell möjlighet att ingripa och påverka myndighetens agerande, riskerar att bli ett slag i luften. Ansvaret för eventuella missförhållanden i andra myndigheters hantering av invandrarfrågor kan komma att läggas på tillsynsorganet, dvs. SIV, i stället för på den ansvariga myndigheten.

Det är därför lämpligare att SIV, i stället för en direkt tillsynsfunktion, fortsätter att ha sin nuvarande bevaknings- och samordningsroll. Detta har, om man ser utvecklingen av invandrarfrågorna i samhället under en tioårsperiod, visat sig vara en fungerande roll. Vid upptäckt av brister i andra myndigheters hantering av invandrarfrågor kontakter SIV i första hand den berörda myndigheten. Är inte detta tillräckligt kan saken påtalas hos myndighetens ordinarie tillsynsorgan. Är den felande myndigheten själv tillsynsmyndighet, torde SIV ha möjlighet att vända sig direkt till regeringen.

Centerns kvinnoförbund menar att det samordningsansvar SIV redan i dag har borde ge utrymme och ansvar också för de uppgifter utredningen föreslår för verket i framtiden men har inget att invända mot att detta klarare framgår av SIV:s instruktion. *RA* anser sig inte kunna bedöma behovet av de åtgärder utredningen föreslagit för de statliga myndigheterna bl. a. vad avser SIV:s tillsynsroll. *RA* anför vidare:

Allmänt kan dock sägas att en alltför långt driven formalisering av kontakterna mellan olika myndigheter kan motverka det syfte som ligger bakom en viss anbefalld ordning. Givetvis bör invandrarverket fortlöpande hålla sig underrättat om förhållandena på det aktuella området och därvid kunna inhämta upplysningar under medverkan från berörda myndigheter. I och för sig kan det givetvis stundom vara av intresse för invandrarverket

att få information om exempelvis förekomsten av åtal för olaga diskriminering och hets mot folkgrupp liksom om domstolarnas praxis på området. Uppgifter i dessa hänseenden torde dock med fördel kunna hämtas i första hand från den löpande rättsstatistiken.

Invandrarverkets framtida uppgifter

Diskrimineringsutredningen har funnit att frågan om att fortlöpande bevakade etniska relationernas utveckling tydligare bör framgå av uppdraget till SIV och att detta således bör komma till klart uttryck i SIV:s instruktion. Som exempel på arbetsuppgifter inom området för verket anger utredningen följande:

- att systematiskt följa och redovisa utvecklingen genom egna studier, periodiskt återkommande uppföljningar av DU:s attitydundersökning samt initierande av nödvändig forskning i övrigt;
- att systematiskt följa och redovisa de centrala myndigheternas insatser på invandrapolitikens område,
- att systematiskt följa och redovisa tillämpningen av diskrimineringslagstiftningen;
- att SIV utses till det nationella organ som anges i artikel 14 i FN:s rasdiskrimineringskonvention, samt
- att även i övrigt verka för förbättrade etniska relationer.

I den del förslaget avser SIV:s roll vad gäller rättsväsendets område och frågan om det nationella organet enligt FN-konventionen utvecklades detta i delbetänkande (Ds A 1984: 7) Om olaga diskriminering och remissorganens synpunkter på dessa frågor återges i det sammanhanget. Vad gäller utredningens uppfattning att det klarare bör framgå av SIV:s instruktioner att verket har ett uttalat uppdrag att fortlöpande bevaka och redovisa de etniska relationernas utveckling tillstyrks detta av de instanser som berört frågan. Det gäller *SoS, SÖ, UHÄ, statskontoret, RRV, länsstyrelsen i Stockholms län, landstingsförbundet, Södertälje kommun, Centerns kvinnoförbund, Folkpartiets kvinnoförbund, Lettiska Centralrådet och Lettiska hjälpkommittén.*

SIV synes inte ha något att erinra mot förslaget som sådant men anser att den speciella frågan om periodiskt återkommande uppföljningar av attitydundersökningen inte bör skrivas in i instruktionen, utan att SIV i stället vid behov i samarbete med DEIFO kan initiera olika slags studier om etniska relationer. SIV kommenterar också resursfrågan och anför:

Många av de föreslagna uppgifterna för SIV sköts redan av befintlig personal respektive kan utföras genom vissa omformuleringar av verksamheten. Det gäller främst utbildning och opinionsarbete samt produktion av material.

De uppgifter som SIV föreslås få när det gäller andra myndigheters utarbetande och genomförande av egna handlingsprogram på invandrar- och minoritetspolitikens område innebär en avsevärd ambitionshöjning jämfört med förhållandena idag. SIV bedömer att ett tillskott av en årsarbetskraft skulle möjliggöra granskning av ett par myndigheters handlingsprogram per år.

En allmän bevakning av rättstillämpningen kräver tillskott av en juridiskt väl bevandrad handläggare. För dessa arbetsområden krävs dessutom en gemensam assistentresurs.

Den nya stödfunktionen/myndigheten behöver minst de resurser DU föreslår. Kontakter med JämO ger vid handen att DU:s beräkning av resursbehovet är i underkant.

Behovet av operativa medel för en systematisk bevakning av etniska relationer beräknar DU till en miljon kronor årligen. Av dessa medel är huvuddelen motiverad av de periodiskt återkommande attitydundersökningarna. SIV menar att medel för sådana större undersökningar bör sökas i samråd med EIFO när behov föreligger.

För att utveckla och stimulera utbildnings- och fortbildningsinsatser på olika samhällsområden behöver SIV även fortsättningsvis möjlighet att bevilja projektbidrag för metodutvecklingsarbete m.m. i kommuner, landsting och organisationer.

SIV delar utredningens bedömning att insatser för att bekämpa diskriminering och vitalisera rättstillämpningen på detta område inte kan betraktas i termer av rationalisering och besparingar annat än sett ur ett mycket vitt samhällsperspektiv. SIV har inte heller kunnat finna andra möjligheter att finansiera en ambitionshöjning från samhällets sida än dem som DU själv pekat på.

Resursfrågan har också behandlats av *statskontoret* och *RRV* som bl. a. är kritiska till utredningens förslag om en kvittning mot de kostnader som utredningen belastat statsbudgeten med som finansieringsmöjlighet för framtiden. *RRV* anför:

De flesta av utredningens förslag, som *RRV* tillstyrkt eller lämnat utan erinran, åligger redan i dag invandrarverket. Det motiverar alltså inte i sig några ytterligare resurser. Diskrimineringsutredningen har vidare under en rad år gjort värdefulla kartläggningar som normalt faller inom invandrarverkets ansvarsområde. Ett sådant förhållande kan inte i sig motivera att motsvarande resurser, efter det att utredningen fullgjort sin uppgift, förs över till verket. Det kan således inte ses som ett hållbart argument för att motivera mera resurser till verket.

Kommuner och landsting

Utredningen lämnar i ett mer resonerande avsnitt om kommuner och landsting vissa förslag till åtgärder. Det gäller framför allt att dessa inom sina olika förvaltningar och organ bör göra egna genomgångar av sin praxis och studera i vad mån likvärdig behandling verkligen ges invandrare samt att upprätta handlingsprogram. Det gäller vidare att kommunerna inom ramen för socialtjänsten eller i invandrarbyråverksamheten bör utbilda någon som skulle kunna lämna invandrare viss rättslig vägledning t. ex. vid fall av olaga diskriminering. Utredningen pekar också på behovet av tvåspråkig personal, inte minst inom landstingens verksamhet.

Endast få remissinstanser har lämnat synpunkter på dessa förslag. Vad gäller frågan om kommunala handlingsprogram tillstyrks detta av *kulturrådet*, *SIV*, *länsstyrelsen i Stockholms län*, *Stockholms kommun*, *Södertälje kommun*, *Svenska kommunförbundet* och *Centerns kvinnoförbund*.

Landstingsförbundet anser att det är naturligt att sådana program får växa fram då behov föreligger. *RRV* avstyrker förslaget.

Vad gäller förslaget om utbildning för viss rättslig vägledning anför *SIV*:

Verket delar *DU*:s mening att det är värdefullt om människor som känner sig diskriminerade kan vända sig till en person i den egna kommunen, som är särskilt kunnig inom det aktuella rättsområdet. Denna skulle kunna ge råd och stöd i diskrimineringsfrågor. Betydelsen av närhet till hjälp i denna typ av ärenden kan inte nog understrykas. Om den "byråkratiska" hanteringen är alltför krånglig kan människor avstå från att begära hjälp, avstå från att anmäla diskriminering.

Att ha en sakkunnig i ämnet inom kommunen har också andra fördelar. Om en sakkunnig blir känd, framför allt i den lilla kommunen, finns det stora möjligheter att han kan arbeta förebyggande, bl. a. genom att tjänstemän har möjlighet att vända sig till den sakkunnige och rådgöra när de tror sig riskera att diskriminera. Bara inrättandet av en sakkunnig på orten kan medföra att diskrimineringsfrågornas allvar understryks.

Verket menar att kommunens sakkunnige kan vara en välrenommerad person, som kombinerar denna syssla med ordinarie verksamhet, kanske en advokat. Verket tycker inte att en sakkunnig bör kombineras med invandrarbyråverksamheten, eftersom den verksamhetens möjlighet till att nå resultat starkt bygger på förhandlingar och goda relationer med tjänstemän och andra inom kommunen. Dock bör invandrarbyråernas kompetens inom sakområdet ökas.

Även detta förslag avstyrkes av *RRV* med motiveringen att det inte är rimligt att ålägga kommunerna nya uppgifter för vilka det redan finns ansvariga organ.

Frågan om betydelsen av tillgång till tvåspråkig personal understryks särskilt av *SIV* och *Lettiska Centralrådet*. *Stockholms läns landsting* betonar att det inom landstinget redan utfärdats en rekommendation om att tvåspråkighet skall räknas som merit vid anställning.

Länsstyrelsen i Malmöhus län efterlyser i sammanhanget ett samordnings- och samrådsorgan på länsplanet för arbetet med invandrarfrågorna och anför:

Det kan som länsstyrelsen ser det inte vara oviktigt att få till stånd ett statligt – kommunalt samarbete på regional nivå för att underlätta flyktingars och invandrades situation och för att skapa eller samordna befintliga statliga och kommunala resurser. Det kan därvid röra placering av flyktingar och invandrare, bostads- och sysselsättningsfrågor och frågor som hälso- och sjukvård och undervisning. Även om statlig ersättning utgår för hjälp till flyktingar finns det i dag ett motstånd från flera kommuner att ta emot flyktingar. Flera placeringar kan då ofta bli slumpartade och måste efter en tid göras om med den otrivsel och annan problematik som detta skapar. Ett fungerande samråds- och samordningsorgan skulle underlätta att få kommuner och kommunmedlemmar att lösa sina uppgifter med invandrarna. Ett sådant organ skulle även kunna fånga upp och förmedla erfarenheter från olika kommuner hur de löser invandrar- och flyktingproblem och verka för att ge invandrare en likvärdig behandling.

Efter en allmän diskussion om massmediernas effekter på opinionsbildningen i invandrarfrågor föreslår utredningen bl. a. att regeringen föreskriver för dem som skall utarbeta förslag till nya avtal mellan staten och programföretagen inom radio och TV att överväga att i dessa avtal inskriva en skyldighet att programverksamheten – även långsiktigt – bör vara ägnad att motverka invandrarfientlighet och rasism.

Förslaget tillstyrks uttryckligen av *kulturrådet*, *SÖ*, *NIA*, *RIB* samt *Centerns Kvinnoförbund*. *Centerns Kvinnoförbund* anför:

Utredningen är försiktig också när det gäller massmedia och ställer inte ens precisa krav på det nya radioavtalet. CKF anser att regeringen bör föreskriva att det nya radioavtalet *skall* innehålla en paragraf som klart definierar programbolagens skyldigheter att utarbeta egna handlingsprogram i syfte att genom nyhetsförmedling och programverksamhet motverka invandrarfientlighet.

Förslaget avstyrks av *SAF*, *radionämnden* och *Sveriges Radio AB*. Enligt Sveriges Radio är de bestämmelser som finns i nu gällande lag och avtal ett bra uttryck för en avvägning mellan de intressen utredningen företräder och kraven på en fri och allsidig nyhets- och informationsförmedling i radio och television. *Radionämnden* anför:

Enligt radionämndens mening har demokratibestämmelsen i radiolagen således inte den mer begränsade innebörd som utredningen anger i betänkandet. Nämnden anser att bestämmelsen bl. a. innefattar en skyldighet för programföretagen att i programverksamheten verka för att rasfördomar och invandrarfientlighet bekämpas. Denna skyldighet innebär också ett övergripande ansvar för hela programutbudet av det slag utredningen önskar. Mot denna bakgrund kan radionämnden inte finna att några ytterligare bestämmelser rörande rasism m. m. behöver införas i de kommande nya avtalen.

Några remissinstanser instämmer allmänt i utredningens analys av massmediernas opinionsbildande effekter utan att ta uttrycklig ställning till ovannämnda förslag. *Länsstyrelsen i Stockholms län* betonar journalistutbildningens betydelse i sammanhanget – i likhet med *Södertälje kommun* och *Gemensamma arbetsgruppen mot rasism* – samt menar att man också borde försöka finna former för en dialog där massmediernas roll för opinionsbildningen i invandrarfrågor blir belyst. *Kommunförbundet* anser det viktigt att vissa nyckelgrupper i samhället ges fördjupad information och utbildning för att i ökad utsträckning kunna bemöta felaktiga påståenden och missvisande information i massmedierna. *Lettiska Centralrådet* och *Lettiska Hjälpkommittén* framhåller bl. a. att minoriteternas representanter i högre grad än för närvarande borde släppas fram i medierna.

Lagrådsremissens lagförslag

1 Förslag till

Lag mot etnisk diskriminering

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens ändamål

1 § Denna lag har till ändamål att motverka varje form av etnisk diskriminering i arbetslivet och på andra områden av samhällslivet.

Etnisk diskriminering

2 § Med etnisk diskriminering avses i denna lag att en person eller en grupp av personer missgynnas i förhållande till andra eller på annat sätt utsätts för orättvis eller kränkande behandling på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse.

Ombudsman mot etnisk diskriminering

3 § En ombudsman mot etnisk diskriminering skall verka för att etnisk diskriminering inte förekommer i samhällslivet. Ombudsmannen utses av regeringen.

4 § Ombudsmannen skall genom råd och på annat liknande sätt medverka till att den som utsatts för etnisk diskriminering kan ta till vara sina rättigheter.

Ombudsmannen skall vidare genom överläggningar med myndigheter, företag och organisationer samt genom opinionsbildning, information och på annat liknande sätt ta initiativ till åtgärder mot etnisk diskriminering.

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

Nämnd mot etnisk diskriminering

6 § Regeringen utser en nämnd mot etnisk diskriminering som skall bestå av tre ledamöter. Ordföranden skall vara lagkunnig och ha erfarenhet som domare.

Nämndens uppgifter är att ge ombudsmannen råd i principiellt viktiga frågor om tillämpningen av denna lag och att hos regeringen förestå de författningsändringar eller andra åtgärder som är ägnade att motverka etnisk diskriminering. Nämnden skall vidare pröva ärenden enligt 8 §.

Förfarandet hos ombudsmannen och nämnden

7 § En arbetsgivare är på ombudsmannens uppmaning skyldig att komma till sådana överläggningar och lämna sådana uppgifter som berör arbetsgivarens förhållande till arbetssökande och arbetstagare och som behövs för ombudsmannens verksamhet på arbetslivets område. Genom uppgiftsskyl-

digheten får arbetsgivaren inte betungas onödigt. Föreligger särskilda skäl är arbetsgivaren inte skyldig att lämna ut uppgifter.

Prop. 1985/86:98

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

8 § Om en arbetsgivare inte rättar sig efter ombudsmannens uppmaning enligt 7 § första stycket, får ombudsmannen förelägga vite. Ombudsmannens beslut att förelägga vite får överklagas hos nämnden mot etnisk diskriminering. Nämndens beslut får inte överklagas.

Talan om utdömande av vite förs vid tingsrätt av ombudsmannen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1986.

2 Förslag till

Lag om ändring i sekretesslagen (1980: 100)

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 21 § sekretesslagen (1980: 100)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

21 §

Sekretess gäller i ärende hos jämställdhetsombudsmannen eller jämställdhetsnämnden enligt lagstiftningen om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller hos ombudsmannen och nämnden mot etnisk diskriminering i ärende enligt lagen (1986:000) mot etnisk diskriminering för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1986.

¹ Lagen omtryckt 1985: 1059.

LAGRÅDET

Utdrag
 PROTOKOLL
 vid sammanträde
 1986-02-06

Närvarande: justitierådet Knutsson, f. d. justitierådet Sterzel, regeringsrådet Tortie.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 23 januari 1986 har regeringen på hemställan av statsrådet Gradin beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om etnisk diskriminering,
2. lag om ändring i sekretesslagen (1980: 100).

Förslagen har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Dag Ekman.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

Förslaget till lag mot etnisk diskriminering

Lagens huvudtanke är, som uttalas redan i den inledande presentationen, att en ombudsman genom olika åtgärder skall motverka etnisk diskriminering i arbetslivet och på andra områden av samhällslivet. Den har emellertid utformats som en lag mot sådan diskriminering i allmänhet och inleds med en programförklaring, vilken uttrycker statsmakternas bestämda avståndstagande från alla former av diskriminering som har sin grund i någons etniska tillhörighet. Det är ofrånkomligt att man kan se en viss diskrepans mellan principdeklarationen och de åtgärder som sätts in genom lagen. Enligt lagrådets mening är det emellertid inte berättigat att mera allmänt kritisera remissen från denna synpunkt. Det rör sig om verkligt svåra frågor som har varit föremål för ingående överväganden. Inte minst remissyttrandena i ärendet visar svårframkomligheten hos olika tänkbara handlingsvägar. Lagrådet, som för sin del anser remissens programförklaring förtjäna fullt instämmande i sak, har förståelse för att man i dagens läge har stannat vid de åtgärder som remissen avser.

Uppgiften som ombudsman kan givetvis utformas på olika sätt liksom den närmare organisationen, behörighetskraven etc. kan bli föremål för delade meningar. Lagrådet har för sin del funnit att den föreslagna konstruktionen kan godtas. Det blir, som också anges i remissen, i viss mån fråga om en försöksverksamhet som får granskas och värderas inom några år. Det förefaller naturligt att man på detta sätt prövar sig fram på ett vanskligt område, och det framstår snarast som en fördel att ombudsmannen inte från början ges några åklagarliknande funktioner utan tilldelas en i huvudsak rådgivande och opinionsbildande roll. Uppenbart är att utfallet av verksamheten kommer att i hög grad bero på personvalet. Med hänsyn till arten av de uppgifter som ges ombudsmannen och till den stora vikten av att få en i sak verkligt lämpad person anser lagrådet godtagbart, att urvalet inte begränsas genom ett krav på att ombudsmannen skall vara lagfaren. Om ombudsmannen inte har sådan bakgrund, måste givetvis

tjänsten som handläggare besättas med en kvalificerad jurist. Väsentligt är också, och under alla förhållanden, att den föreslagna nämnden får reell betydelse.

Lagrådet godtar således förslaget i sak. Från lagtekniska synpunkter framstår emellertid vissa jämkningar som erforderliga. De hänger delvis samman med den förut påpekade spänningen mellan den inledande paragrafen och de följande. Den kan och bör minskas genom smärre justeringar. Lagrådet föreslår sålunda att 1 och 2 §§ förs samman till en paragraf och att ändamålet helt kort anges till att motverka etnisk diskriminering. En förstärkning med orden "varje form av" motverkar snarast sitt syfte och ger förväntningar om närmare lagregler i det följande. Orden "i arbetslivet och på andra områden av samhällslivet" kan med fördel föras över till paragrafen om ombudsmannen. Denna bör också förbättras språkligt genom att man undviker att upprepa orden etnisk diskriminering.

Med dessa ändringar, som lagrådet alltså ser som endast redaktionella men som sådana nödvändiga, skulle de inledande paragraferna i lagen få följande lydelse:

"Lagens ändamål

1 § Denna lag har till ändamål att motverka etnisk diskriminering. Med etnisk diskriminering avses att en person eller en grupp av personer missgynnas i förhållande till andra eller på annat sätt utsätts för orättvis eller kränkande behandling på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse.

Ombudsman mot etnisk diskriminering

2 § Regeringen utser en ombudsman med uppgift att verka för att etnisk diskriminering inte förekommer i arbetslivet eller på andra områden av samhällslivet."

Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen

Detta föranleder ingen erinran.

De remitterade lagförslagen om ändring i brottsbalken och skadeståndslagen

1 Förslag till

Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 16 kap. 9 § brottsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap. 9 §¹

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

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

En näringsidkare som i sin verksamhet diskriminerar någon på grund av hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse genom att inte gå honom till handa på de villkor som näringsidkaren i sin verksamhet tillämpar i förhållande till andra, skall dömas för olaga diskriminering till böter eller fängelse i högst *ett år*.

Vad som sägs i första stycket om en näringsidkare *tillämpas också* på den som är anställd i näringsverksamhet *eller annars* handlar på en näringsidkares vägnar samt på den som är anställd i allmän tjänst.

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1986.

¹ Paragrafen erhöll sin nuvarande beteckning genom 1970: 225.

Lag om ändring i skadeståndslagen (1972: 207)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 3 § skadeståndslagen (1972: 207)¹ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

1 kap. 3 §

Bestämmelserna i denna lag om skyldighet att ersätta personskada tillämpas också i fråga om lidande som någon tillfogar annan genom brott mot den personliga friheten, genom annat ofredande som innefattar brott, genom brytande av post- eller telehemlighet, intrång i förvar eller olovlig avlyssning eller genom ärekränkning eller dylik brottslig gärning.

Bestämmelserna i denna lag om skyldighet att ersätta personskada tillämpas också i fråga om lidande som någon tillfogar annan genom brott mot den personliga friheten, genom annat ofredande som innefattar brott, genom brytande av post- eller telehemlighet, intrång i förvar, olovlig avlyssning eller *olaga diskriminering* eller genom ärekränkning eller dylik brottslig gärning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1986.

¹ Lagen omtryckt 1975: 404.

LAGRÅDET

Utdrag
 PROTOKOLL
 vid sammanträde
 1986-02-06

Närvarande: justitierådet Knutsson, f. d. justitierådet Sterzel, regeringsrådet Tottie.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 23 januari 1986 har regeringen på hemställan av statsrådet Wickbom beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i brottsbalken,
2. lag om ändring i skadeståndslagen (1972:207).

Förslagen har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Lena Berke.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

De förslagna lagändringarna föranleder inte någon erinran från lagrådets sida.

Utredningen har i en särskild skrivelse föreslagit att bestämmelsen om olaga diskriminering skall göras tillämplig inte bara på den som är anställd i allmän tjänst utan också på den som innehar ett allmänt uppdrag. Detta förslag har mottagits positivt av alla remissinstanser utom två; det har bl. a. uttryckligen tillstyrkts av Svenska kommunförbundet. Departementschefen har emellertid inte följt förslaget. Detta ställningstagande synes mindre väl förenligt med det bestämda avståndstagande från alla former av diskriminering på etnisk grund som har kommit till uttryck såväl i denna lagrådsremiss som i remissen med förslag till lag mot etnisk diskriminering. Frågan har visserligen begränsad praktisk betydelse. Förtroendevalda torde nämligen endast sällan gå enskilda till handa på ett sätt som är jämförligt med vad som sker i näringsverksamhet, vilket är en förutsättning för att straffbestämmelsen mot olaga diskriminering skall vara tillämplig (jfr prop. 1970:87 s. 130). Med hänsyn till sakens principiella intresse vill dock lagrådet framhålla följande.

Som skäl för sitt ställningstagande har departementschefen anført att den principiella utgångspunkten måste vara att ledamöterna av politiska organ fattar sina beslut under politiskt, inte straffrättsligt ansvar. Den omständigheten att innehavaren av ett politiskt uppdrag handlar under politiskt ansvar utgör emellertid inte något skäl för att han skall undgå straffrättsligt ansvar för handlingar som han i denna egenskap företar mot enskilda. Såsom påpekas i remissen är också bestämmelserna i 20 kap. 1 § brottsbalken om straff för oriktig myndighetsutövning tillämpliga även på förtroendevalda. Som ett ytterligare motiv för att inte nu företa någon lagändring har departementschefen hänvisat till en kommande utredning

om åtgärder för att stärka respekten för rättsordningens begränsningar av kommunernas principiella självbestämmanderätt. Inte heller detta synes lagrådet innebära något avgörande argument för att avstå från att utvidga tillämpningsområdet för en straffbestämmelse, vilken gäller handlande av anställda i allmän tjänst, så att den kommer att omfatta motsvarande gärningar när de begås av den som innehar ett allmänt uppdrag.

Mot den angivna bakgrunden anser lagrådet att det finns skäl att ytterligare överväga frågan om en sådan komplettering av lagtexten som utredningen har föreslagit.

Förslaget till lag om ändring i skadeståndslagen

Förslaget lämnas utan erinran.

	sid.
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	2
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 februari 1986	7

Arbetsmarknadsdepartementet

1 Inledning	8
2 Allmänna utgångspunkter	12
2.1 Statistisk översikt	12
2.2 Utvecklingen av invandrapolitiken	13
3 Riktlinjer för invandrapolitiken	18
4 Genomförandet av invandrapolitiken	22
4.1 Ansvar för åtgärder för invandrare	22
4.1.1 De statliga myndigheterna	22
4.1.2 Kommuner och landsting	25
4.2 Information och opinionsbildning	27
4.3 Arbetsmarknadsfrågor	30
4.4 Sociala frågor	39
4.5 Bostadsfrågor	47
4.6 Frågan om språkregistrering	50
5 En ombudsman mot etnisk diskriminering	52
5.1 Inledning	52
5.2 Allmän motivering	52
5.2.1 Allmänna utgångspunkter	52
5.2.2 Ombudsmannens verksamhetsområde och diskrimine- ringsbegreppet	62
5.2.3 Ombudsmannens uppgifter och arbetsmetoder	65
5.2.4 Nämnden och dess uppgifter m. m.	74
5.2.5 Organisation och kostnader	76
5.2.6 Sekretess	78
5.3 Upprättade lagförslag	79
5.4 Specialmotivering	79
5.4.1 Förslaget till lag mot etnisk diskriminering	79
5.4.2 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980: 100)	84
6 Statsbidrag till invandrarorganisationer m. m.	85
6.1 Invandrarorganisationernas roll	85
6.2 Statsbidrag till den centrala verksamheten vid invandrar- riksorganisationer	88
6.3 Bidrag till avgränsade projekt	94
7 Statens invandrarverk	95
8 Forskningsfrågor	97
9 Internationella frågor	100
9.1 Allmänt	100
9.2 Konventionsfrågor	100
9.3 Nordiskt samarbete	101
10 Hemställan	102
11 Anslagsfrågor för budgetåret 1986/87	102

Utbildningsdepartementet

1 Inledning	104
2 Tidningar och tidskrifter	104
3 Föredragandens överväganden	106
4 Hemställan	109

1 Inledning	110
2 Allmän motivering	111
2.1 Olaga diskriminering	111
2.1.1 Allmänt	111
2.1.2 Det straffbara området (diskriminering i allmän tjänst) ..	114
2.1.3 Det straffbara området (diskriminering i "allmänt uppdrag")	116
2.1.4 Straffskalan	118
2.2 Ändring i skadeståndslagen	119
2.3 Ikraftträdande	121
3 Upprättade lagförslag	121
4 Specialmotivering	121
4.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken	121
4.2 Förslaget till lag om ändring i skadeståndslagen (1972: 207) ..	122
5 Hemställan	122

För propositionen gemensam bilagedel

Bilaga 1	Sammanfattning av invandrapolitiska kommitténs slutbetänkande (SOU 1984: 58) Invandrar- och minoritetspolitiken	123
Bilaga 2	Sammanställning av remissyttranden över invandrapolitiska kommitténs betänkande (SOU 1984: 58) Invandrar- och minoritetspolitiken	139
Bilaga 3	Sammanfattning av diskrimineringsutredningen delbetänkande (SOU 1983: 18) Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet	151
Bilaga 4	Författningsförslag från diskrimineringsutredningen ang. diskriminering i arbetslivet	155
Bilaga 5	Sammanställning av remissyttranden över diskrimineringsutredningens delbetänkande (SOU 1983: 18) Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet	159
Bilaga 6	Departementspromemorian (Ds A 1985: 6) En ombudsman mot etnisk diskriminering	190
Bilaga 7	Sammanställning av remissyttranden över departementspromemorian (Ds A 1985: 6) En ombudsman mot etnisk diskriminering	240
Bilaga 8	Sammanfattning av diskrimineringsutredningens delbetänkande (Ds A 1984: 7) Om olaga diskriminering	265
Bilaga 8a	Lagförslagen i Ds A 1984: 7	268
Bilaga 9	Skrivelse 1984-11-28 från diskrimineringsutredningen angående räckvidden av brottsbalkens bestämmelse om straff för olaga diskriminering (BrB 16 kap 9 §)	270
Bilaga 10	Sammanfattning av diskrimineringsutredningens slutbetänkande (SOU 1984: 55) I rätt riktning	272
Bilaga 11	Remissammanställning över diskrimineringsutredningens delbetänkande (Ds A 1984: 7) Om olaga diskriminering och utredningens skrivelse till arbetsmarknadsdepartementet den 28 november 1984	283
Bilaga 12	Sammanställning av remissyttranden över diskrimineringsutredningens slutbetänkande (SOU 1984: 55) I rätt riktning	294

Bilaga 13	Lagrådsremissens lagförslag till lag mot etnisk diskriminering m. m.	310
Bilaga 14	Lagrådets yttrande över förslag till lag mot etnisk diskriminering m. m.	312
Bilaga 15	De remitterade lagförslagen om ändring i brottsbalken och skadeståndslagen	314
Bilaga 16	Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i brottsbalken och skadeståndslagen	316

Prop. 1985/86:98