



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Martin Hjorth

**Positiv etnisk särbehandling**  
Perspektiv på kategoriseringsproblemet i svensk  
invandringspolitik 1970-2007

Examensarbete  
20 poäng

Handledare: Christian Häthén

Ämnesområde: Rättshistoria

Termin: 9

# Innehåll

<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>1</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>2</b>
1.1 Syfte och problematik	2
1.2 Metod och material	5
1.3 Avgränsning	8
1.4 Disposition	10
<b>2 POSITIV SÄRBEHANDLING OCH DESS RELATION TILL ANDRA BEGREPP</b>	<b>11</b>
<b>3 SÄRBEHANDLINGENS RÄTTSLIGA RAMAR</b>	<b>14</b>
<b>4 POSITIV SÄRBEHANDLING I U.S.A</b>	<b>21</b>
4.1 Särbehandlingens förhistoria	22
4.2 Affirmative action – särbehandling i praktiken	24
<b>5 SVERIGE – EN HISTORISK BAKGRUND</b>	<b>28</b>
5.1 Från arbetskraftsinvandring till flyktinginvandring	28
5.2 Folkhemmet och det socialdemokratiska välfärdsprojektet	31
<b>6 POSITIV SÄRBEHANDLING OCH VÄLFÄRDSTATEN</b>	<b>34</b>
<b>6.1 Särbehandling i den liberala ”selektiva” välfärdsstaten</b>	<b>34</b>
6.1.1 Problemet med riktade behovsåtgärder	35
6.1.2 Andra politiska och kulturella aspekter	36
6.1.3 Utanförskapets dubbla bottnar	37
<b>6.2 Särbehandling i den ”generella” välfärdsstaten</b>	<b>38</b>
6.2.1 Omfördelningsparadoxen	38
6.2.2 Ökat tryck på den svenska välfärdsstaten	39
<b>7 NÄRMARE OM DET SVENSKA KATEGORISERINGSPROBLEMET</b>	<b>41</b>
7.1 Vikten av relevant statistik	42
7.2 Nödvändig eller farlig kunskap?	42

7.3	Vikten av tydliga måldokument för integrationspolitiken	46
<b>8</b>	<b>SVERIGE IDAG - VEM SKALL GYNNAS? OCH I SÅ FALL HUR?</b>	<b>49</b>
8.1	En sammanhållen diskrimineringslagstiftning – SOU 2006:22	49
8.1.1	Tillbaka på ruta ett?	50
8.1.2	Administrativa och integritetsmässiga aspekter	52
8.2	Integrationens svarta bok – SOU 2006:79	53
8.2.1	Förtur till offentliga arbeten	55
8.2.1.1	Obligatorisk särbehandling	55
8.2.1.2	Områdesindelning	56
8.2.1.3	Vilka arbeten avses?	57
8.2.1.4	Juridiska, praktiska och etiska hinder	57
8.3	Positiv särbehandling i högre utbildning	60
<b>9</b>	<b>AVSLUTNING</b>	<b>61</b>
	<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>67</b>
	<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>71</b>

# Förkortningar

Bet	Betänkande
CENSUS	U.S. Census Bureau (Foreign Born Population Statistics)
DK	Diskrimineringkommittén (SOU 2006:22)
DNR	Diarienummer
EEG	Europeiska Ekonomiska Gemenskapen
EG	Europeiska Gemenskapen
EU	Europeiska Unionen
HD	Högsta Domstolen
IPOK	Invandrapolitiska kommittén
KU	Konstitutionsutskottet
LOA	Lagen om offentlig anställning
Prop	Proposition
PUL	Personuppgiftslagen
SCB	Statistiska Centralbyrån
SOU	Statens Offentliga Utredningar
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
RF	Regeringsformen
RSKR	Riksdagsskrivelse
TCO	Tjänstemännens Centralorganisation

# 1 Inledning

## 1.1 Syfte och problematik

Denna uppsats behandlar det kontroversiella ämnet positiv etnisk särbehandling. Skälen till varför ämnet är kontroversiellt har nog de flesta människor en någorlunda samstämmig uppfattning om. Däremot är den underliggande rättviseproblematiken varken enkel eller svart-vit. Ämnet i sig innebär att ämnen som politik, rättsfilosofi, etik, historia, juridik och begrepp som integration, mångfald, individ- och grupprättigheter, klassfrågor, etnicitet, integritet, moral och genus slåss om utrymmet och/eller vävs in i varandra. I likhet med andra kontroversiella frågor så finns det förespråkare och motståndare till positiv etnisk särbehandling. En förespråkare försvarar ofta positiv särbehandling som en temporär åtgärd för att fortare nå fram till ett "färgblint" samhälle. Utifrån ett sådant synsätt kan positiv särbehandling motiveras genom att komma till rätta med många års diskriminering eller för att avhjälpa vissa nackdelar som det typiskt sett innebär att vara invandrare. Andra finner det kontraproduktivt att eftersträva ett "färgblint" samhälle genom program som just ser till ras eller etnicitet. Utifrån detta synsätt kan man hävda att positiv särbehandling skärper det problem det avsåg att lösa genom att bidra till ett vi-och-dom tänkande som gör människor mer medvetna om skillnader mellan grupper och mer motvilliga mot andra grupper.<sup>1</sup>

Var man än står så är det klart att positiv särbehandling bryter mot principen om individuell likabehandling. Samtidigt finns det genom historien många exempel på att det kan vara svårt att uppnå reell jämlikhet mellan olika grupper endast genom tillämpning av formellt rättvisa regler.

Positiv särbehandling är ju någonting som redan förekommer i svensk rätt när det gäller att uppnå jämställdhet mellan de båda könen. De flesta är nog överens om att avsikten med positiv etnisk särbehandling på samma sätt vill åstadkomma en ökad rättvisa mellan eftersatta grupper och de redan etablerade i samhället. När man fördjupar sig i problemet stöter man på en mängd frågor som kräver olika överväganden och ställningstaganden som är mycket svåra. Kan positiv särbehandling någonsin anses rättvist i ordets rätta bemärkelse? Skall målet vara att skapa jämlika möjligheter eller jämlikt resultat? Positiv särbehandling utgör i sig diskriminering av enskilda, hur långtgående undantag från likabehandlingsprincipen är det rimligt att göra? Listan kan göras mycket längre. Dessutom finns det frågor som gör positiv *etnisk* särbehandling mer komplex i jämförelse med jämställdhet mellan könen. Detta gäller i synnerhet frågan hur man skall kategorisera olika invandrargrupper. Positiv särbehandling på grund av kön är, som jämförelse, relativt enkel att utforma och tillämpa. Där finns i princip bara två kategorier som utesluter varandra; om den ena missgynnas, gynnas den andra. Vem som är man och vem som är kvinna framgår i

---

<sup>1</sup> Jfr Will Kymlicka, Kulturellt Medborgarskap, s. 12.

allmänhet redan genom utseende eller namn eller i vart fall personnummer.<sup>2</sup> I fråga om positiv etnisk särbehandling finns det således många fler kategorier och variabler än två. För att kunna genomföra positiv etnisk särbehandling i praktiken krävs att vi kan identifiera olika utsatta grupper på ett någorlunda relevant, rättvist och rättssäkert sätt.

Alltsedan 1970-talet har Sverige haft en tydlig offentlig politik för jämställdhetsfrågor, men vi har ännu inte någon motsvarande politik för etniska frågor. Detta har delvis sin förklaring i att Sverige ligger närmare den europeisk-politiska tradition som präglats av tvekan inför att stifta lagar mot diskriminering av etniska minoriteter.<sup>3</sup> Dessutom har Sverige, liksom många andra europeiska stater, formats av nationalstatstanken såsom den formulerades och tog gestalt under 1800-talet. Det innebar att invandrade och inhemska minoriteter hade att anpassa sig efter majoriteten där den nationella majoritetskulturen gjorde sig gällande på livets alla områden och fungerade som måttstock vid samverkan med minoritetsgrupperna. Mönstret för den europeiska statsbildningen innebar konsolidering av en majoritetsbefolkning som skulle definieras som en språklig och etniskt homogen grupp. Detta assimilatoriska drag har präglat svensk politik ända fram till 1960-talet.<sup>4</sup>

Mot slutet av 1960-talet förändrades under kort tid den invandrapolitiska situationen i Sverige dramatiskt. Tidigare, under 1950- och 1960-talet, hade invandringen till Sverige till allra största delen handlat om arbetskraftsinvandrare som var efterfrågade på grund av den industriella expansionen. Den stora merparten av de människor som då reste hit var européer som slussades in i tydliga sammanhang där arbete, bostad och sociala skyddsnet kunde erbjudas. Detta innebar att ”invandrargruppen”, på samma sätt som övriga samhällsmedborgare, kunde integreras på någorlunda jämlika villkor.

När arbetskraftsinvandringen efter hand minskade till följd av att svensk industri tappade mark och världsekonomin svajade, kom det samtidigt nya invandrargrupper till Sverige. Detta var grupper vars främsta emigrationsskäl inte hade med arbete att göra. Många av dessa invandrare var utomeuropeiska flyktingar som kom till Sverige, från bl.a. Asien och Latinamerika. Diskussioner om integrationsproblem och anpassningssvårigheter blev allt vanligare. Till följd av den stora invandrapolitiska förändringen, ett stort antal politiska flyktingar och en ökad etnisk differentiering så ökade också trycket på den svenska välfärdsmodellen.

Ett vanligt sätt att beskriva olika välfärdsstater utgår från en indelning mellan ”generell” och ”sektiv” välfärdspolitik. I en internationell

---

<sup>2</sup> Se SOU 2006:22, s. 654 f.

<sup>3</sup> Åsard & Runblom redaktörer, Positiv särbehandling i Sverige och USA, Åsard, s. 11, med hänvisning till Richard W. Stevensson, ”Laizzez-Faire Affirmative Action: Europé Eschews U.S-Style Remedies t Discrimination”, International Herald Tribune 27/11 1995,1,8.

<sup>4</sup> Svanberg & Tydén, Tusen år av invandring, s. 403-404.

jämförelse utmärks den svenska välfärdspolitiken av en hög grad av generalitet. Detta kan förstås som att service, sociala och ekonomiska förmåner är avsedda att täcka hela befolkningen under dess olika livsskeden, efter någorlunda enhetliga regler. Ett viktigt kännetecken för en generell välfärdsstat är att den präglas av ett högt skatteuttag. Detta är nödvändigt för att kunna finansiera tjänster och förmåner och ge dessa en rimlig nivå.<sup>5</sup> Men det kan också hävdas att den svenska välfärdsmodellen i grunden inte är konstruerad för att innefatta sådana åtgärder som *positiv särbehandling* av enskilda individer eller grupper. Positiv särbehandling kan anses bryta mot den likabehandlingsprincip som den svenska välfärdspolitiken bygger på. Utifrån ett sådant perspektiv kan redan själva ordet "särbehandling" väcka negativa känslor. Samtidigt kan det invändas att positiv särbehandling innefattar en del argument som stämmer överens med den välfärdspolitiska målsättningen att skapa *lika möjligheter* för alla. Detta kan förklaras genom att Sverige å ena sidan har (eller åtminstone har haft) en välfärdsmodell vars övergripande målsättning har varit att skapa jämlika förutsättningar för alla. Detta har inneburit skapandet av vissa kompensationsåtgärder inom framförallt ekonomiska och sociala områden för att skapa jämlika förutsättningar.<sup>6</sup> Samtidigt är skapandet av jämlika chanser - eller som vissa förespråkar, jämlikt resultat - också ett viktigt motiv bakom åtgärder som bygger på positiv särbehandling.

Alltsedan 1970-talet har mängder av politiska strategier genom åren diskuterats för att komma till rätta med den "etniska differentieringen" inom svensk arbetsmarknad och utbildning. En del av dessa strategier har innefattat förslag om positiv särbehandling. Dessa förslag har dock ofta visat sig uddlösa vilket till stor del beror på vårt lands traditionella ovilja och/eller oförmåga att kategorisera människor "på etnisk grund".

Detta arbete syftar till att ge perspektiv på *det svenska kategoriseringsproblemet* ur ett historiskt, komparativt och välfärdspolitiskt perspektiv. Min frågeställning är vilken betydelse som den svenska invandrapolitiska historien, den svenska generella välfärdsmodellen, de svenska integrationspolitiska målsättningarna och den svenska statistikpolicyn har haft för Sveriges möjligheter att kategorisera sina invandrare "på etnisk grund". Detta är ingen enkel uppgift för den som vill leverera exakta svar. Men historia är förvisso ingen exakt vetenskap och frågeställningen bör i det avseendet betraktas som en avgränsning av syftet att ge perspektiv på det svenska kategoriseringsproblemet.

I Sverige saknas en allmänt accepterad princip för registrering av etnisk tillhörighet. Med nuvarande principer stöter en arbetsgivare på problem vare sig han vill kartlägga den etniska sammansättningen av sin personal, om han rekryterar, det omgivande samhället eller om han använder SCB:s statistik. SCB för statistik endast över invånarnas medborgarskap, födelseland samt utomnordiska medborgare. Detta innebär att den svenska befolkningsstatistiken är till föga hjälp för den som vill kunna jämföra en

---

<sup>5</sup> Jfr Bo Rothstein, Vad bör staten göra?, s. 176 f.

<sup>6</sup> Barnbidrag och studiemedel kan anges som vanliga exempel.

arbetsplats med det omgivande samhället utifrån relevant statistik. Som vi ska se får detta en grundläggande betydelse för möjligheterna att utforma effektiva särbehandlingsprogram på ”etnisk grund”.

Måldokumentet för den svenska invandrar- och integrationspolitiken har också en grundläggande betydelse när det gäller det svenska kategoriseringsproblemet. Varje stat med en betydande invandring måste etablera strategier och målsättningar för den förda politiken. Om det är otydligt vilken princip som är den vägledande och vilken politisk strategi som gäller så kan det uppstå motsägelser som försvårar integrationsarbetet. De svenska invandrarpolitiska målsättningarna bygger idag både på en individuell likabehandlingsprincip och på en mångfaldsprincip.<sup>7</sup> Dessa målsättningar kan sägas ha dubbla ”kolliderande” syften vilket skapar osäkerhet kring vilka metoder som egentligen är ”sanktionerade” av den svenska staten.

## 1.2 Metod och material

Till skillnad från Sverige har USA varit mer offensiv med att tillgripa lagstiftning i frågor som rör positiv etnisk särbehandling. Detta hänger samman med de stora skillnaderna i de båda ländernas befolkningar, historia och politiska traditioner. Exempelvis skapade det amerikanska slavsystemet en historisk differentiering som ger efterverkningar i det amerikanska samhället än idag. Etniska och rasliga kategorier är av stor vikt i USA och har haft stor betydelse för den amerikanska samhällsutvecklingen. Det är också något av en historiens ironi att den tidigare lagligt accepterade segregationen, som hämtade mycket av sin ideologiska näring ur åtskiljandet mellan svart och vitt, sedan 1960-talet har kunnat börja användas som ett effektivt medel i kampen för ökad rättvisa och medborgerliga rättigheter i det amerikanska samhället, framför allt genom positiv särbehandling eller ”affirmative action” som är den amerikanska motsvarigheten.<sup>8</sup> Detta har inneburit att identifikationen av de grupper som bör komma i fråga för särbehandling i det avseendet varit mindre komplicerad i USA. Vissa anser dock att detta är en olikhet som med tiden kommer att utjämnas allteftersom de etniska frågorna får en ökad betydelse även i vårt land. Inte minst gäller detta de problem och avvägningar som är förknippade med positiv etnisk särbehandling. Det finns i USA fem officiella etniska eller rasmässiga kategorier. Dessa är ”White”, ”Blacks”, ”Hispanics”, ”Asian or Pacific Islanders” och ”American Indian or Alaskan Natives”. Sverige har snarare en traditionell motvilja att dela in människor i kategorier. I USA är begreppet ”race” legio i den amerikanska forskningen och debatten, medan det i Sverige hör till de ord som är bannlysta ur det offentliga språkbruket.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Jfr prop. 2005/06:1 Utgiftsområde 8, s. 12.

<sup>8</sup> Dag Blanck, s. 67 ur Åsard & Runblom redaktörer, ”Positiv särbehandling i Sverige och USA”.

<sup>9</sup> Riksdagen har velat utmönstra termen ur de författningar där den förekommer. Detta har dock ansetts olämpligt huvudsakligen på grund av det frekventa användandet av termen i



Genom att jämföra Sverige och USA hoppas jag kunnat ge ett fördjupat perspektiv på de problem som mer specifikt gäller för Sverige. En viktig skillnad, förutom den invandrarhistoriska, är den välfärdsstruktur som länderna byggt. Det som framför allt skiljer de båda modellerna åt är graden av statlig intervention i välfärdspolitiken. I USA är förmåner som pensioner och sjuk- och hälsovård ofta knutna till det arbete man har, s.k. *occupational welfare*. Där betonas ekonomisk individualism, ett minimum av statlig inblandning och en förkärlek för marknadslösningar.<sup>10</sup> Den amerikanska "selektiva" välfärdsmodellen präglas av riktade och behovsprövade åtgärder till socialt eftersatta grupper. I Sverige är välfärdssystemet kollektivt uppbyggt och omfattar i grunden hela befolkningen. Man kan i och för sig fråga sig om det är relevant att jämföra länder som uppvisar så stora skillnader när det gäller politik, social struktur, partisystem, etniska och rasmässiga relationer etc. Jag tror dock att de perspektiv som komparationen ger, med avseende på likheter och skillnader, på ett reellt sätt bidrar till en utökad förståelse kring de svenska förhållandena. I de delar som behandlar USA har jag i stora delar nöjt mig med sekundärkällor och framställningen är huvudsakligen deskriptiv. Den svenska framställningen är huvudsakligen byggd på primärkällor även om framställningen även där i vissa delar är deskriptiv.

En bra introduktion till ämnesområdet "positiv särbehandling" utgörs av "Särbehandlingens dimensioner" av Hans Ingvar Roth och "Positiv särbehandling i Sverige och USA" av redaktörer Erik Åsard och Harald Runblom.<sup>11</sup> Hans Ingvar Roth är docent i etik och universitetslektor vid Lärarhögskolan i Stockholm. Roth har skrivit en serie böcker som beskriver mångkulturalismen.<sup>12</sup> I "Särbehandlingens dimensioner" analyseras de amerikanska erfarenheterna av positiv särbehandling utifrån ett filosofiskt perspektiv. När det gäller den andra boken, "Positiv särbehandling i Sverige och USA", så är det särskilt kapitlet "Positiv särbehandling och invandrapolitik i Sverige" skrivet av Karin Borevi, som givit inspiration till ämnesvalet för denna uppsats.<sup>13</sup> Karin Borevi är statsvetare vid Uppsala universitet och disputerade 2002 med sin avhandling "Välfärdsstaten i det mångkulturella samhället". Erik Åsard är statsvetare och föreståndare för Svenska Institutet för Nordamerikastudier (SINAS) vid engelska institutionen, Uppsala universitet. Harald Runblom är professor emeritus i historia vid Uppsala Universitet. Boken "Från arbetskraftsimport till flyktinginvandring" av Christer Lundh och Rolf Ohlsson ger en ingående historisk bakgrund till varför Sverige idag

---

internationella författnings- och konventionstexter. Se SOU 2006:22, s. 287 f. En dylik diskussion skulle troligen inte föras i USA.

<sup>10</sup> Åsard, s. 18-19 ur Åsard & Runblom Redaktörer, "Positiv särbehandling i Sverige och USA".

<sup>11</sup> Åsard & Runblom Redaktörer, Positiv särbehandling i Sverige och USA (2000) respektive Hans Ingvar Roth, Särbehandlingens dimensioner (2004).

<sup>12</sup> Bland annat "Mångfaldens gränser" (Arena 1996), "Den mångkulturella parken" (Liber/Skolverket 1998) och "Mångkulturalismens utmaningar" (Studentlitteratur 2005).

<sup>13</sup> Karin Borevi, "Positiv särbehandling och invandrapolitik i Sverige" ur Åsard & Runblom Redaktörer, "Positiv särbehandling i Sverige och USA".

är ett mångkulturellt samhälle. Christer Lundh är docent vid institutionen för ekonomisk historia vid Lunds universitet och Rolf Ohlsson är professor vid samma institution.

Jag kommer att göra nedslag i flera av statens offentliga utredningar och regeringens propositioner som genom åren utrett, diskuterat och tagit ställning till olika förslag om aktiva åtgärder eller positiv särbehandling av invandrare. Detta material har störst betydelse när det gäller förståelsen av de problem som svenska utredare och statsansvariga stöter på vid behandlingen av olika förslag om positiv etnisk särbehandling i vårt land. Materialet har särskild betydelse för analysen av de integrationspolitiska målsättningarna, de hinder som följer av den svenska statistikpolicyn samt andra hinder som följer av svensk och internationell rätt. Mot slutet lägger jag särskild vikt vid två av statens offentliga utredningar från 2006; nämligen ”En sammanhållen diskrimineringslagstiftning” och ”Integrationens svarta bok”.<sup>14</sup>

Utredningarna lämpar sig väl av två skäl: För det första framgår tydligt vilken splittring det fortfarande finns i synen på hur man vill gå till väga för att genomföra positiv etnisk särbehandling. För det andra visar de tydligt hur svårt det är att skapa en funktionell och praktiskt genomförbar politik och samtidigt uppnå en politiskt accepterad sådan. Som vi kommer se har ”Integrationens svarta bok”, ett tydligare klassperspektiv som gör att det inte blir lika givet att tala om positiv *etnisk* särbehandling. Detta på grund av att man försöker undvika etnisk kategorisering genom att istället utgå från bostadsort och deklarerad inkomst som grund för positiv särbehandling. I detta sammanhang förstås och angrips integrationspolitiken i Sverige utifrån ett tydligare klassperspektiv. Positiv etnisk särbehandling diskuteras även i ”En sammanhållen diskrimineringslagstiftning”<sup>15</sup>, och mynnar ut i ett förslag om att positiv etnisk särbehandling bör vara tillåtet i arbetslivet.<sup>16</sup> Denna del av Diskrimineringskommitténs (DK) utredning har dock från många håll kritiserats för att lämna för många frågor obesvarade. Bland annat anses den ställa många arbetsgivare inför uppenbara svårigheter att bedöma och prioritera olika etniska gruppers behov av positiv särbehandling, samt att identifiera dessa grupper. Många remissinstanser ställer sig dessutom frågande inför de integritetsmässiga aspekterna vid en eventuell kartläggning o.s.v. Om DK:s förslag har kritiserats för att vara för vag och diffus, så har ”Integrationens svarta bok” snarare anklagats för att vara för långtgående och radikal. Framställningen bygger således huvudsakligen på källor från litteratur, förarbeten, praxis, doktrin, lagtext, artiklar och internetkällor.

---

<sup>14</sup> SOU 2006:22 och SOU 2006:79.

<sup>15</sup> SOU 2006:22 ”En sammanhållen diskrimineringslagstiftning”, Slutbetänkande av Diskrimineringskommittén, Stockholm 2006, se del 1, s. 599-687.

<sup>16</sup> Ibid, del 3, s. 32.

## 1.3 Avgränsning

Den huvudsakliga tidsramen kommer att röra sig från tidigt 1970-tal till 2007. Det är under denna period som den moderna svenska invandrapolitiken tog form och frågan om invandrares utanförskap blev en allt viktigare politisk fråga. Den viktigaste skillnaden mot den tidigare arbetskraftsinvandringen var att invandringen till Sverige blev mer och mer heterogen, att den europeiska dominansen började avta, och att dess grundläggande mekanismer mindre och mindre hade arbete som främsta orsak.<sup>17</sup> Det blev allt vanligare att de nya flyktingströmmarna hade orsaker som flykt undan politiskt förtryck, diktaturer, krig, inbördeskrig, sämre sociala villkor osv. Även så kallad anhöriginvandring blev allt vanligare. Under efterkrigstiden blev invandringen till Sverige en del av det svenska välfärdsbygget. Samtidigt innebar det den största demografiska förändringen i vårt lands historia. Sverige förvandlades på ett par decennier till ett land vars befolkning bestod till 10 % av invandrare.<sup>18</sup>

Av utrymmesskäl är den komparativa delen av uppsatsen begränsad till jämförelsen mellan Sverige och USA. Av samma skäl har jag begränsat mig till positiv etnisk särbehandling. Andra diskrimineringsgrunder, exempelvis kön, sexuell läggning, religiös övertygelse o.s.v. diskuteras endast när det finns ett jämförande juridiskt, historiskt eller annat intresse. När det gäller USA har jag valt att lägga huvudsaklig vikt vid de svartas situation, delvis av utrymmesskäl och delvis för att de står i en särställning i den amerikanska diskrimineringshistorien.

Läsaren bör också uppmärksammas på att uppsatsen huvudsakligen lämnar våra svenska minoritetsgrupper som exempelvis samer, romer och sverigefinnar utanför framställningen. Minoritetspolitiken är ju någonting som har vuxit fram successivt och fått allt större betydelse i svensk och europeisk politik. Under 1970-talet var minoritetspolitiken fortfarande ett underutvecklat rätts- och kunskapsområde och utgjorde snarare en integrerad del av den svenska invandrapolitiken.<sup>19</sup> Sedan år 2000 är minoritetspolitiken ett eget rättsområde med separata politiska målsättningar och riktlinjer.<sup>20</sup> Därför kan man säga att avgränsningen blir mer påtaglig ju mer vi närmar oss dagens Sverige.

---

<sup>17</sup> Lundh & Ohlsson, Från arbetskraftsimport till flyktinginvandring, s. 27

<sup>18</sup> Ibid, s. 32.

<sup>19</sup> Jfr riktlinjerna i den omfattande Invandrarutredningen 3, SOU 1974:69, s 33, där endast samefrågan låg utanför utredningens uppdrag (se nedan).

<sup>20</sup> Minoritetspolitiken är sedan år 2000 ett eget politikområde och grundas på riksdagens beslut hösten 1999 om åtgärder för de nationella minoriteterna och inriktningen av en minoritetspolitik (prop. 1998/99:143, bet. 1999/2000 KU6, rskr. 1999/2000:69). Minoritetspolitiken inrättades som en följd av att Sverige ratificerade två Europarådskonventioner, dels den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk, dels Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter. De nationella minoriteterna utgörs idag av samer, sverigefinnar, tornedalingar, romer och judar. Dagens minoritetspolitiska målsättningar anges i prop. 2005/06:1, Utgiftsområde 8 "Invandrare och flyktingar" s. 75 f.

Begreppet mångkultur kan sägas innefatta inte bara en etnisk, språklig och religiös mångfald utan även en mångfald utifrån gruppidentiteter såsom region, socioekonomisk ställning, kön, sexuell läggning m.m. Som redan antytts är detta också en viktig bakgrund till svårigheterna med grupp-kategoriseringar vid positiv etnisk särbehandling. Många av kontroverserna kring frågan om positiv etnisk särbehandling handlar också om grupptillhörigheternas moraliska betydelse i fördelningspolitiska sammanhang. I "Särbehandlingens dimensioner" beskriver Hans Ingvar Roth de tre vanligaste rättviseargumenten för positiv etnisk särbehandling i den amerikanska debatten.<sup>21</sup> Indelningen utgörs av ett historiskt rättvise- eller gottgörelseargument, rättvisa utifrån merit och rättvisa utifrån offentlig delaktighet. Det historiska gottgörelseargumentet utgår från att vissa minoritetsgrupper blivit diskriminerade genom historien och att en sådan gottgörelse kan uttryckas genom positiva särbehandlingsprogram. Det historiska gottgörelseargumentet är mer områdesövergripande då det berör många områden och förmåner. Rättvisa utifrån merit är ett s.k. distributivt rättviseargument som är mer områdesspecifikt eftersom det främst är inriktat på arbetsmarknad och högre utbildning. Detta argument kan sägas bygga på den liberal-demokratiska värderingsgrunden att utbildningsplatser och arbeten främst skall fördelas utifrån merit- och kompetensgrunder. Rättvisa utifrån offentlig delaktighet tar sin utgångspunkt i att betydelsefulla offentliga verksamheter skall avspegla samhällets grupp-sammansättning, åtminstone i de fall då gruppidentiteterna har ett "substantiellt politiskt innehåll".<sup>22</sup> Roth konstaterar att framförallt de första två rättviseargumenten har präglat den amerikanska debatten om positiv särbehandling. Han menar att det historiska gottgörelseargumentet har en förhållandevis stark ställning i det amerikanska samhället även om det inte haft någon större genklang i rättsliga sammanhang.<sup>23</sup> För amerikansk del handlar det om att undanröja aktuella hinder som finns för eftersatta grupper, inte minst de svarta amerikanerna, där gruppens diskrimineringshistoria odiskutabelt har skapat sämre förutsättningar att konkurrera inom arbetsmarknad och utbildning.

Som redan framgått syftar detta arbete *inte* till att föra en sådan här etisk eller rättsfilosofisk diskurs kring fenomenet positiv särbehandling. Å andra sidan ligger det i ämnets natur att det ibland är svårt att föra en meningsfull diskussion utan att ta hänsyn till dessa frågor. Jag kommer därför att återknyta till Roths rättviseargument i min avslutande analys.

Som framgått ovan är själva ansatsen i uppsatsen bred och till viss del tvärvetenskaplig. Det svenska kategoriseringsproblemet har många perspektiv av betydelse för en ingående förståelse kring de svårigheter som är förknippade med positiv etnisk särbehandling i Sverige. Jag har valt att lyfta fram några perspektiv som jag tycker är särskilt intressanta och viktiga.

---

<sup>21</sup> Roth, s. 155 ff.

<sup>22</sup> Ibid, s. 156.

<sup>23</sup> Ibid, s. 159.

## 1.4 Disposition

I kapitel 2 behandlas begreppet ”positiv särbehandling” och dess förhållande till andra begrepp. Därefter ägnas kapitel 3 åt en redogörelse av rättsläget i Sverige. Vi kommer att se att det rättsliga utrymmet för positiv särbehandling är snävt och att det huvudsakligen beror på de ramar som följer av EG-rätten. I Kapitel 4 behandlas positiv särbehandling i den amerikanska kontexten. Jag tar min utgångspunkt i den amerikanska diskrimineringshistorien och dess tidiga diskrimineringslagar för att sedan beskriva framväxten och den praktiska tillämpningen av ”affirmative action”. I Kapitel 5 beskrivs de viktigaste förändringarna i den svenska invandrapolitiska historien från 1960-talet och framåt. I detta kapitel beskriver jag även folkhemstanken och den svenska samförståndspolitiken med dess starka korporativa inslag. I kapitel 6 problematiseras fenomenet positiv särbehandling i den amerikanska selektiva välfärdsmodellen med särskild tyngdpunkt på problemet med behovsprövade åtgärder och en passiv statsmakt. Positiv särbehandling i den svenska generella välfärdsmodellen diskuteras och problematiseras i kapitlets andra del. I kapitel 7 problematiseras den svenska statistikpolicyn och dess implikationer för kategoriseringar vid positiv etnisk särbehandling. Därefter sker en diskussion och analys av de svenska integrationspolitiska målsättningarna från 1970-talet fram till idag. De senaste utredningarna, SOU 2006:22 och SOU 2006:79, behandlas separat i kapitel 8. Det kan möjligen invändas att de skulle ha vävts in i den tidigare framställningen. Jag har dock sett en vinst i att behandla dem tillsammans separat; delvis på grund av båda har ett bra bäst-före-datum, och delvis för att jämförelsen ger ett bra perspektiv på kategoriseringsproblemet vid positiv etnisk särbehandling. I kapitel 9 sammanfattar jag de viktigaste slutsatserna av framställningen med en invävd diskussion kring särbehandlingsdebattens moraliska betydelse och de rättviseargument som präglat debatten.

## 2 Positiv särbehandling och dess relation till andra begrepp

Positiv särbehandling är en svårfångad term som har getts olika innebörd i olika sammanhang. Begreppet finns inte definierat i lag och det finns ingen given definition som alla är överens om. Det är tvärtom slående hur många olika ord eller begrepp det finns nationellt och internationellt som kan användas med snarlik eller näraliggande betydelse. Exempel på några näraliggande svenska begrepp är ”aktiva åtgärder” och ”kvotering”. På engelska förekommer även begreppen ”active measures”, ”positive action” och ”preferential treatment”. Det är vanligt att man talar om positiv särbehandling i två olika former, en stark och en svag. I huvudsak kan man säga att den svagare varianten betonar vikten av lika möjligheter (”equal opportunity”) medan den starkare formen tenderar att framhäva lika resultat (”equal results”).<sup>24</sup> Som exempel på den svagare formen brukar anges sådana åtgärder som syftar till att motverka diskriminering på arbetsmarknaden och samhället i stort genom exempelvis riktad annonsering till minoriteter, särskilda stipendier till tidigare förfördelade eller bortglömda grupper och liknande. Ett annat sätt att beskriva det på är att det går ut på att eliminera alla *andra* faktorer än de som har med en sökandes kvalifikationer att göra.<sup>25</sup>

Den starkare formen står ofta för de metoder eller handlingsprogram som brukar kallas för ”preferential treatment” i amerikansk debatt. Stark positiv särbehandling innebär att man ger en viss kategori människor företräde till ett arbete eller utbildningsplats trots att det finns mer meriterade sökande från andra grupper. Kravet på ett *rättvist resultat* väger i detta fall tyngre än omsorgen om en *rättvis procedur*. Denna form av positiv särbehandling brukar innebära att en sökande från en minoritetsgrupp endast behöver ha en tillräcklig kompetens för att komma ifråga för ett arbete eller en utbildningsplats, oavsett om det finns mer meriterade sökande från andra grupper.<sup>26</sup> Även HD har konstaterat att begreppet positiv särbehandling är något flytande men framhåller att det numera blivit vanligt förekommande att också särbehandling i fall där de sökande har *likvärdiga* meriter innefattas i begreppet.<sup>27</sup> Som vi ska se nedan framgår detta numera även av EG-domstolens praxis. När den positiva särbehandlingen innebär att företräde ges åt sökande med sämre meriter kallar HD detta för ”stark” positiv särbehandling.<sup>28</sup>

Positiv särbehandling i USA har främst avsett etniska och rasmässiga aspekter, medan politiken i Sverige främst har handlat om kön och

---

<sup>24</sup> Roth, s. 76 f.

<sup>25</sup> Åsard s. 15 ur Åsard & Runblom redaktörer, ”Positiv särbehandling i Sverige och USA”.

<sup>26</sup> Roth, s. 77.

<sup>27</sup> Se HD:s dom 061221 i mål T 400-06, s. 5.

<sup>28</sup> Ibid, s. 5.

jämställdhet. Svensk politisk kultur skyddar ännu inför lagfäst särbehandling på etnisk grund även om sådana förslag förekommit flera gånger. Både den svaga och den starka formen av särbehandling har tillämpats i båda länderna, men troligen är den starkare formen mer vanligt förekommande i USA.<sup>29</sup>

### *Kvotering*

När man diskuterar de starka varianterna av positiv särbehandling så förekommer ofta begreppet kvotering. Kvotering som begrepp förekommer inte i svenska författningar. Kvotering innebär att man vill uppnå ett visst mönster eller en kvot i en verksamhet, där det eftersträvade antalet t.ex. avspeglar gruppens proportionella andel av befolkningen.<sup>30</sup> I betänkandet *Tio år med jämställdhetslagen – utvärdering och förslag* beskrivs kvotering på följande sätt. ”Kvotering betyder att man fastställer att ett visst antal eller en viss andel personer av t.ex. ett kön (eller från en viss region, intressegrupp e.d.) skall finnas representerad i t.ex. riksdagen, en styrelse eller på en viss typ av tjänst. Personerna i de olika grupperna konkurrerar vid kvotering inte med varandra, utan enbart inbördes inom gruppen”.<sup>31</sup> Syftet är alltså att kompensera en ojämn fördelning, ofta när det gäller beslutsfattande ställningar, eller tillgången till utbildning eller arbete.

### *Aktiva åtgärder*

Positiv särbehandling kan ses som en form av aktiva åtgärder men alla aktiva åtgärder innebär inte positiv särbehandling. Aktiva åtgärder är alltså det större begreppet som innefattar bl.a. positiv särbehandling.<sup>32</sup> På samma sätt är positiv särbehandling det större begreppet som innefattar bl.a. kvotering (se figur 1 s. 12). Jämställdhetslagen (1991:433) och lagen om etnisk diskriminering i arbetslivet (1999:130) innehåller regler om aktiva åtgärder som skall förstärka och påskynda diskrimineringsförbudets effekter. Reglerna ålägger arbetsgivaren att bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja jämställdhet respektive etnisk mångfald i arbetslivet. En arbetsgivare som inte följer dessa regler kan vid vite föreläggas att fullgöra sina skyldigheter.<sup>33</sup> Lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan (Likabehandlingslagen), innehåller även bestämmelser om aktiva åtgärder. Enligt dessa skall en högskola bl.a. bedriva ett målinriktat arbete för att främja studenternas lika rättigheter oavsett deras könstillhörighet, etniska tillhörighet, sexuella läggning eller funktionshinder.<sup>34</sup> Likabehandlingslagen innehåller även regler om positiv

---

<sup>29</sup> Författarna, s. 323 ur Åsard & Runblom redaktörer, ”Positiv särbehandling i Sverige och USA”. I Sverige är de s.k. ”Tham-professorerna” ett känt exempel på när stark positiv särbehandling använts (se nedan).

<sup>30</sup> Roth, s. 77

<sup>31</sup> SOU 2006:22, 629 med hänvisning till SOU 1990:41, s. 218.

<sup>32</sup> SOU 2006:22, s. 627

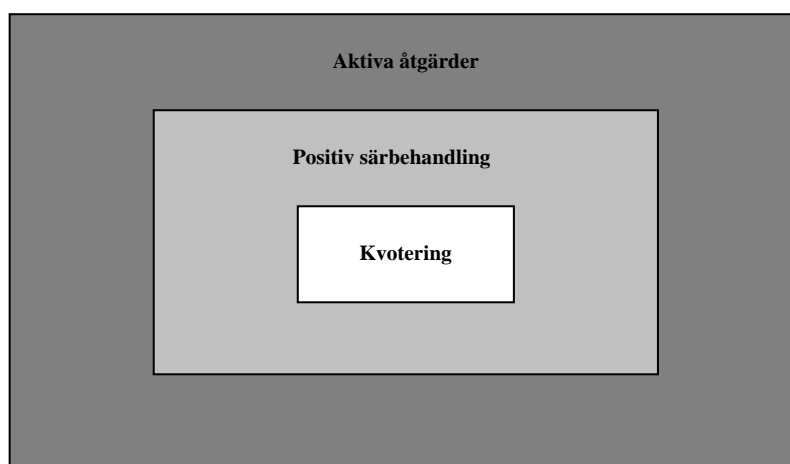
<sup>33</sup> Se t.ex. 25-26 §§ Lagen (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet

<sup>34</sup> Se 3-6 §§ likabehandlingslagen. Jfr även Andreas Inghammars avhandling med titeln: ”Funktionshindrad – med rätt till arbete. En komparativ studie av arbetsrättsliga regleringar kring arbete och funktionshinder i Sverige, England och Tyskland”. Inghammar konstaterar

särbehandling (se 7 § andra stycket likabehandlingslagen). Som framgår av nästa kapitel har HD dock slagit fast att lagens förarbeten inte ger stöd för användningen av stark positiv särbehandling.<sup>35</sup>

Aktiva åtgärder kan alltså beskrivas som det bredare och långsiktiga arbetet mot diskriminering. DK beskriver förhållandet mellan aktiva åtgärder och diskrimineringsförbudet så här: ”Diskrimineringsförbuden är avsedda att motverka konkreta diskriminerande handlingar i individuella fall, medan aktiva åtgärder, förutom ett sådant syfte, också har till ändamål att motverka diskriminering i en mer allmän mening”.<sup>36</sup> Bestämmelserna om aktiva åtgärder för jämställdhet mellan kvinnor och män i jämställdhetslagen avser således främst behandlingen av kvinnor och män som grupper i arbetslivet och tar inte i första hand sikte på att skydda enskilda arbetstagare. Enligt 4 § i 1999 års lag mot etnisk diskriminering skall arbetsgivaren inom ramen för sin verksamhet bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet oavsett etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning.<sup>37</sup>

Figur 1



SOU 2006:22 s 630

---

att funktionshindrade ofta har svårigheter på arbetsmarknaden och att det gör att många länder har speciallagstiftning för att öka chanserna till ett arbete. Avhandlingen beskriver några olika länders regler som ofta innefattar aktiva arbetsmarknadsåtgärder, anställningsskydd och diskrimineringslagstiftning. Författaren gör också jämförelser och diskuterar hur definitionen av funktionshinder påverkar. Inghammar menar att t.ex. den engelska rätten tydligare fokuserar på den enskilda individen, vilket bland annat kommer till uttryck genom att tonvikten läggs på diskrimineringskyddet. Jfr Forskning.se – Nyheter [http://www.forskning.se/GetDoc?meta\\_id=91127](http://www.forskning.se/GetDoc?meta_id=91127). Jfr även Socialvetenskap – forskning i socialt arbete, [http://www.socialvetenskap.se/bibliotek\\_sv.pml?category\\_id=429](http://www.socialvetenskap.se/bibliotek_sv.pml?category_id=429)

<sup>35</sup> Se HD:s dom 061221 i mål T 400-06, 8. Se kap 3, s. 17-18.

<sup>36</sup> SOU 2006:22 s. 692

<sup>37</sup> Se lagen (1991:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning.



### 3 Särbehandlingens rättsliga ramar

Begreppet positiv särbehandling är således inte definierat i lag och det finns inte heller någon given definition. Klart är dock att man i rättslig mening ofta talar om positiv särbehandling som ett undantag från likabehandlingsprincipen. I de undantag som gjorts i de svenska diskrimineringslagarna brukar ”positiv särbehandling” beskrivas som en behandling som är berättigad av hänsyn till ett intresse som uppenbarligen är viktigare än intresset av att förhindra den förbjudna diskrimineringen. Den viktiga följdfrågan är hur omfattande undantag en arbetsgivare, högskola etc. kan göra från likabehandlingsprincipen. Rätten till likställdhet inför lagen och skydd mot diskriminering är grundläggande mänskliga rättigheter som erkänns bl.a. genom Förenta Nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, Europakonventionen, EG-fördraget och vår egen Regeringsform.<sup>38</sup> Numera är det EG-rätten som sätter de yttre ramarna för hur omfattande undantag från likabehandlingsprincipen en medlemsstat får göra. Skyddet mot diskriminering har på skilda områden preciserats genom svensk lagstiftning. Som framgår nedan utreds i skrivande stund möjligheten att införa en samordnad diskrimineringslagstiftning som omfattar alla eller flertalet diskrimineringsgrunder och samhällsområden.<sup>39</sup> I nuläget utgörs de svenska diskrimineringslagarna av:

- jämställdhetslagen (1991:433),
- lagen (1991:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning,
- lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av funktionshinder
- lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning,
- lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan,
- lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering, och
- lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever

Trots att detta arbete fokuserar på diskrimineringsgrunden etnisk tillhörighet kan man vid en juridisk tolkning även ta hänsyn till vad som är stadgat och lagfört angående andra diskrimineringsgrunder eftersom generella slutsatser ofta kan dras.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Jfr HD:s dom 061221 i mål T 400-06, s. 1.

<sup>39</sup> Se SOU 2006:22, kap. 5.

<sup>40</sup> Att lagstiftaren överväger en gemensam diskrimineringslagstiftning kan om inte annat anses bekräfta detta. EG-Kommissionen har en liknande inställning angående slutsatserna av EG-domstolens rättspraxis (jfr SOU 2006:22 s. 617).

### *1965 års FN-konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering*

FN:s rasdiskrimineringskonvention tillåter positiv särbehandling i viss grad. Artikel 2.2 anger att konventionsstaterna, när omständigheterna föranleder därtill, skall vidta "särskilda konkreta åtgärder på bl.a. sociala och ekonomiska områden för att åstadkomma tillfredsställande utveckling till skydd för vissa rasgrupper och därtill hörande enskilda personer i syfte att tillförsäkra dem fullt ut och likaberättigat åtnjutande av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter". Dessa åtgärder får inte leda till att olikvärdiga eller skilda rättigheter upprätthålls för olika rasgrupper sedan syftet med åtgärderna uppnåtts.<sup>41</sup>

### *Regeringsformen*

Av 2 kap. 15 § RF framgår att: "*Lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon medborgare missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör minoritet*". Det finns inget motsvarande skydd för majoritetsbefolkningen. Av förarbetena framgår att försök att ställa upp förbud mot negativ särbehandling av vissa grupper av enskilda är förbundna med vissa svårigheter. Bl.a. kan regler som innebär gynnande av vissa grupper ses som en indirekt sänkrebehandling av vissa övriga samhällsmedlemmar. Särskilt påtagligt är detta i samhällen där en etniskt bestämd minoritet intar en ledande ställning inom befolkningen. Det konstateras dock att sådana problem inte föreligger när det gäller de svenska förhållandena. Den önskade skyddeffekten kan uppnås genom ett särbehandlingsförbud som begränsas till att avse direkt eller indirekt sänkrebehandling av vissa minoritetsgrupper. Det anses därför svårt att hävda att särskilda regler som finns i det svenska samhället till stöd för exempelvis samer eller romer skulle innebära ett otillbörligt missgynnande av folkmajoriteten.<sup>42</sup>

### *Saklig grund vid offentlig anställning*

Kravet på saklig grund vid offentlig anställning har betydelse för möjligheten att kunna använda positiv särbehandling. I fråga om statliga anställningar så måste bestämmelserna i 11 kap. 9 § andra stycket RF och 4 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) iakttas. För båda lagarna gäller att det vid tillsättning av statlig tjänst endast skall fästas avseende vid sakliga grunder som förtjänst och skicklighet. För båda lagarna gäller också att uppräkningslistan av "sakliga grunder" inte är uttömmande. Av förarbetena till 11 kap. 9 § andra stycket RF framgår att man velat öppna för möjligheten att även beakta arbetsmarknadspolitiska och lokaliseringspolitiska skäl. Det förutsätts dock att möjligheten utnyttjas på ett sådant sätt att inga faror för den enskildes rättssäkerhet uppstår.<sup>43</sup> Av

<sup>41</sup> 1965 års FN-konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, artikel 2.2.

<sup>42</sup> Prop. 1975/76:209 s. 40 f.

<sup>43</sup> Prop. 1973:90 s. 406, bil 3 s. 265, KU 1973:26 s. 72.

förarbetena till 4 § LOA framgår bl.a. att hänsyn även kan tas till strävandena efter jämställdhet.

*Lag (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning*

Det är endast positiv särbehandling i den starkare formen som förutsätter ett undantag från diskrimineringsförbud. Det dröjde ända fram till 1994 innan Sverige fick en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet.<sup>44</sup> Detta innebär att positiv särbehandling i den starkare formen tidigare var möjlig att använda för arbetsgivare; dvs. att vid olika meriter särbehandla personer av både svensk och utländsk etnicitet/härkomst. Vid den nuvarande lagens tillkomst gjordes undantag för direkt diskriminering (positiv särbehandling).<sup>45</sup> Redan vid denna tid ansåg man dock, med hänvisning till EG-rätten, att utrymmet för undantag mot direkt diskriminering var litet.<sup>46</sup> Idag uppställer lagen endast vissa krav på aktiva åtgärder. I jämförelse med jämställdhetslagen innehåller lagen mot etnisk diskriminering inget krav på att uppnå jämlikhet i resultat utan endast jämlika möjligheter.<sup>47</sup>

*Lagen om likabehandling av studenter i högskolan (likabehandlingslagen)*

Av 7 § andra stycket lagen (2001:1286) framgår att förbudet mot direkt diskriminering i § första stycke inte gäller ”...om behandlingen är berättigad med hänsyn till ett intresse som uppenbarligen är viktigare än intresset av att förhindra diskriminering i högskolan”. Bestämmelsen i 7 § andra stycket likabehandlingslagen har nyligen prövats av högsta domstolen.<sup>48</sup> Målet gällde om de två kändena Josefin Midander och Cecilia Lönn, till följd av Uppsala Universitets beslut att tillsätta tio procent av platserna till juris kandidatprogrammet utifrån kriteriet ”sökandes bägge föräldrar utrikes födda”, utsatts för otillåten diskriminering. Universitetet använde sig av möjligheten att tillämpa urvalsgrunden ”alternativt urval” som vid denna tidpunkt fanns införd i 7 kap. 10 § fjärde stycket och 16 c § högskoleförordningen (1993:100, efter ändring 2002:761) och som medgav att högskolan beträffande högst tio procent av platserna fick bestämma urvalsgrunder som innefattar vissa förkunskaper eller andra ”sakliga omständigheter”. Syftet var att universitetet ville öka den etniska och sociala mångfalden inom programmet. Av utredningen framgick att samtliga av de

<sup>44</sup> Riksdagen fattade redan 1994 beslut om att införa en lag mot etnisk diskriminering bl.a. mot bakgrund av att det ansågs nödvändigt på grund av Sveriges åtaganden genom ratificerandet av 1965 års FN-konvention om avskaffande av alla former av diskriminering, artikel 5 (i). Frågan om positiv särbehandling togs dock inte upp vare sig i utredningen eller i regeringens eller riksdagen behandling av ärendet, jfr prop. 1993/94:101.

<sup>45</sup> Se 8 § lag (1999:130) före ändring genom lag (2003:308).

<sup>46</sup> SOU 1997:174, s. 175.

<sup>47</sup> Detta framgår vid en jämförelse av de respektive lagarnas formuleringar.

Jämställdhetslagen kräver att arbetsgivaren verkar för att lediga anställningar söks av både kvinnor och män. Lagen mot etnisk diskriminering kräver att arbetstagare oavsett etnisk tillhörighet ges möjlighet att söka lediga anställningar. Jfr lag (1999:130) 7 § och lag (1999:433) 8 §. Jfr Borevi, s. 165.

<sup>48</sup> Högsta Domstolens Dom, meddelad i Stockholm den 21 december 2006. Mål nr T 400-06.

sökande som antogs enligt den angivna urvalsgrunden hade sämre meriter än såväl Josefine Midander som Cecilia Lönn. I fallet var det alltså fråga om den starkare varianten av positiv särbehandling. HD påpekar att det i förarbetena till likabehandlingslagen klart uttrycks att lagen inte är avsedd att ge möjlighet till stark positiv särbehandling. Vidare framhålls att det i förarbetena till lagen aldrig föreslagits någon sådan regel om positiv särbehandling eftersom lagstiftaren ansett att de krav på aktiva åtgärder som ställs upp i lagen är tillräckliga.<sup>49</sup>

HD konstaterar vidare att grunden till regeln i 7 kap 10 § fjärde stycket och 16 c § högskoleförordningen låg i de riktlinjer som dragits upp i prop. 2001/02:15, *Den öppna högskolan*.<sup>50</sup> Syftet med propositionen var att öka den sociala och etniska mångfalden i högskolan genom att bredda rekryteringen. Det framhålls bl.a. att det är en viktig uppgift att ge personer med olika etnisk tillhörighet likvärdiga möjligheter till högskolestudier.<sup>51</sup> HD konstaterar att även om propositionen inte präglas av den tydlighet som skulle ha varit önskvärd så kan etnisk tillhörighet inte anses utgöra en ”saklig omständighet” såsom det anges i 7 kap. 10 § fjärde stycket högskoleförordningen.<sup>52</sup> HD skriver också att de motsvarande undantag som gjorts i övriga diskrimineringslagar inte varit avsedda att tillåta stark positiv särbehandling utan haft en mer inskränkt innebörd.<sup>53</sup> Sammanfattningsvis ansåg HD att det undantag från diskrimineringsförbudet som uppställs i andra stycket likabehandlingslagen inte omfattar *stark* positiv särbehandling på grund av etnisk tillhörighet. Eftersom positiv särbehandling inte varit tillåten enligt lagen så kom frågan om bestämmelsens förenlighet med EG-rätten aldrig under HD:s prövning.<sup>54</sup>

### *Lagen om förbud mot diskriminering*

5 § lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering handlar om arbetsmarknadspolitisk verksamhet. Enligt § huvudregel är diskriminering som har samband med bl.a. etnisk tillhörighet av arbetssökande eller arbetstagare förbjuden. I andra stycket stadgas att diskrimineringsförbudet dock inte innebär hinder mot tillämpning av bestämmelser som är ett led i strävanden att främja lika möjligheter oavsett etnisk tillhörighet. Enligt förarbetena är regeln tänkt att motsvara ett faktiskt behov av att kompensera nackdelar som typiskt sett följer av att en person invandrat till ett nytt land. De arbetsmarknadspolitiska insatserna anses vara ett sätt att utjämna det

---

<sup>49</sup> Ibid s. 8. Jfr prop. 2001/02:27 s. 41 f.

<sup>50</sup> Staten hade åberopat 7 kap. 10 § fjärde stycket och 16 c högskoleförordningen ”till stöd för sin tolkning” att 7 § andra stycket likabehandlingslagen tillåter kvotering av det slag som var aktuellt i målet även om, som staten också framhållit, innehållet i en förordning inte kan ges företräde framför innehållet i en lag, se HD:s dom mål T 400-06 s. 9.

<sup>51</sup> Se HD:s dom Mål nr T 400-06 s. 10 med hänvisning till prop. 2001/02:15 s. 18, 20, 37f och 42.

<sup>52</sup> 7 kap. Högskoleförordningen upphörde att gälla 070101 genom förordning (2006:1053).

<sup>53</sup> Se HD:s dom Mål nr T 400-06, s. 8.

<sup>54</sup> Ibid s. 10.

försprång som svenskar typiskt sätt har.<sup>55</sup> Regeringen skriver att formellt lika rättigheter och möjligheter mellan grupper inte automatiskt leder till faktisk jämlikhet. Regeln innebär att arbetsmarknadspolitiska författningar där personer med annan än svensk etnisk tillhörighet behandlas annorlunda än svenskar kan fortsätta att tillämpas utan hinder av diskrimineringsförbudet.<sup>56</sup>

### ***EG-rätten***

Utrymmet för positiv särbehandling är inte en fråga som Sverige eller någon annan medlemsstat förfogar över nationellt. Ramarna bestäms av EG-rätten som har företräde framför nationell rätt. Lagregler om positiv särbehandling kan därför inte utformas eller tillämpas på ett sätt som går utöver EG-rätten.

#### *Direktivet mot etnisk diskriminering och arbetslivsdirektivet*

Direktivet mot etnisk diskriminering (2000/43/EG) och arbetslivsdirektivet (2000/78/EG) innehåller båda bestämmelser som medger avsteg från likabehandlingsprincipen. Artikel 5 i direktivet mot etnisk diskriminering som har rubriken ”positiv särbehandling” lyder:

*”I syfte att säkerställa full jämlikhet i praktiken får principen om likabehandling inte hindra en medlemsstat från att behålla eller besluta om särskilda åtgärder för att förhindra att personer av en viss ras eller ett visst etniskt ursprung missgynnas eller att kompensera för ett sådant missgynnande”*

Kommissionen har med anledning av bestämmelsen yttrat att enbart likabehandling kan vara otillräckligt om man inte kan råda bot på de ackumulerade nackdelarna för diskriminerade grupper. Enligt artikel 5 får medlemsstaterna anta de lagar eller andra författningar som krävs för att undvika och komma till rätta med bristande jämlikhet.<sup>57</sup>

Artikel 7.1 i arbetslivsdirektivet, vars syfte är att säkerställa full jämlikhet i arbetslivet, har rubriken ”positiv särbehandling och särskilda åtgärder”. Artikel 7.1 har samma struktur som artikel 5 i direktivet mot etnisk diskriminering; undantaget i artikel 7.1 omfattar diskrimineringsgrunderna religion eller övertygelse, ålder, sexuell läggning och funktionshinder. Kommissionen har i sitt förslag till arbetslivsdirektivet angett att likabehandling kanske inte i sig är tillräckligt om det inte leder till verklig jämlikhet och att likabehandling också kan innebära att man medger vissa grupper särskilda rättigheter. Det anges dock att positiv särbehandling är ett

---

<sup>55</sup> Prop. 2002/03:65, s. 116.

<sup>56</sup> Ibid, s. 117.

<sup>57</sup> Jfr KOM (1999) 566 slutlig. Förslag till Rådets Direktiv om genomförandet av principen om likabehandling av enskilda personer oavsett ras eller etniskt ursprung, s. 8.

undantag från jämlikhetsprincipen varför den skall tolkas snävt och mot bakgrund av EG-domstolens rättspraxis i fråga om könsdiskriminering.<sup>58</sup>

### *Likabehandlingsdirektivet*

Enligt artikel 2.8 likabehandlingsdirektivet (76/207/EEG) får medlemsstaterna behålla eller besluta om åtgärder inom ramen för artikel 141.4 i EG fördraget för att i praktiken säkerställa full jämställdhet mellan kvinnor och män.<sup>59</sup> Att EG-rätten inte är främmande för att tillåta åtgärder som riktar sig till det ena könet, om det främjar jämställdhet, framgår av följande skrivning i Likabehandlingsdirektivet (skäl nr 15): ”Förbudet mot diskriminering bör inte hindra att bestämmelser bibehålls eller antas för att förhindra eller kompensera nackdelar för en grupp av personer av ett och samma kön”. Sådana åtgärder innebär att organisationer för personer av ett och samma kön är tillåtna, om organisationens huvudsakliga syfte är att främja dessa personers särskilda behov och att främja jämställdheten mellan kvinnor och män, exempelvis fackföreningar för endast kvinnor.

### *EG-domstolens rättspraxis*

I rättsfallen Kommissionen mot Frankrike, Kalanke-målet, Marschall-målet, Badeck-målet, Abrahamsson-målet, Schnorbus-målet och Lommers-målet har EG-domstolen uttalat sig om gränserna för tillåten respektive otillåten positiv särbehandling.<sup>60</sup> Alla avgöranden gällde könsdiskriminering men generella slutsatser bör kunna dras som har betydelse även för andra diskrimineringsgrunder, t.ex. etnisk tillhörighet.<sup>61</sup> Det finns inget utrymme att gå igenom dem alla. För svenskt vidkommande är dock Abrahamsson-målet det kändaste exemplet på hur den *starkare* formen av positiv särbehandling tillämpats i Sverige. Fallet rörde de s.k. ”Tham-professurerna” som i förordningsform inrättades för att öka andelen kvinnor i universitetsvärlden.<sup>62</sup> Den omstridda lagstiftningen gav sökande av underrepresenterat kön med *tillräckliga* kvalifikationer för en professur *automatiskt* företräde framför klart bättre kvalificerade sökande av motsatt kön, såvida inte skillnaden i kvalifikationer var så stor att det skulle strida mot *kravet på saklighet* vid tillsättningen. EG-domstolen ansåg att lagstiftningen stod i strid med likabehandlingsdirektivet.<sup>63</sup> Anledningen var att valet i sista hand grundades enbart på att sökanden tillhörde det

<sup>58</sup> Jfr KOM (1999) slutlig, Förslag till rådets direktiv om inrättande av allmänna ramar för likabehandling i arbetslivet, s. 10 f.

<sup>59</sup> Enligt artikel 141.4 EG-fördraget får principen om likabehandling inte hindra en medlemsstat att behålla eller besluta om åtgärder som rör särskilda förmåner för att göra det lättare för det underrepresenterade könet att bedriva en yrkesverksamhet eller för att förebygga eller kompensera nackdelar i yrkeskarriären i syfte att i praktiken säkerställa full jämställdhet i arbetslivet mellan kvinnor och män.

<sup>60</sup> Mål 312/89, (Celex 61986J0312), mål C-450/93 (Celex 61993J0450), mål C-409/95 (Celex 61995J0409), mål C-158/97, (Celex 61997J0158), mål C-407/98 (Celex 61998J0407), mål C-79/99 (Celex 61999J0079) och mål C-476/99 (Celex 61999J0476)

<sup>61</sup> Denna slutsats dras av DK (SOU 2006:22 s. 617) med hänvisning till kommissionen.

<sup>62</sup> Se den numerera upphävda förordning (1995:936) om vissa anställningar som professor och forskarassistent i jämställdhets syfte.

<sup>63</sup> Dåvarande artikel 2.1 och 2.4 likabehandlingsdirektivet och artikel 141.4 EG-fördraget

underrepresenterade könet eftersom det inte gjordes någon objektiv bedömning av ansökningarna med beaktande av samtliga sökandes personliga förhållanden. Urvalsmetoden ansågs inte heller stå i proportion till det mål som eftersträvades.<sup>64</sup>

Av rättsfallen från EG-domstolen följer att vissa villkor måste vara uppfyllda för att positiv särbehandling skall vara tillåten. EG-rätten kan sammanfattas enligt följande; positiv särbehandling är EG-rättsligt tillåten:

1. när två arbetssökande, arbetstagare (etc.) har lika eller nästan lika meriter. Om det råder en påtaglig skillnad mellan t.ex. två personers meriter eller personliga kvalifikationer är positiv särbehandling inte tillåten,
2. så länge en egenskap som t.ex. kön eller etnisk tillhörighet inte är automatiskt eller ovillkorligt avgörande, utan en objektiv bedömning görs av t.ex. en arbetssökandes alla meriter och personliga förhållanden, och
3. om särbehandlingen står i proportion till ändamålet.<sup>65</sup>

Mot denna bakgrund kan vi konstatera att det rättsliga utrymmet för positiv särbehandling i Sverige är ganska snävt.

---

<sup>64</sup> Mål C-407/98.

<sup>65</sup> Jfr SOU 2006:22 s. 631 f.

## 4 Positiv särbehandling i U.S.A

Det är vanligt att ett land som Sverige refererar till erfarenheter från USA. Ur det invandrarpolitiska perspektivet är bl.a. landets mångkulturella historia av intresse. USA präglas och kännetecknas fortfarande av minoritetsproblem av olika slag. Landet innefattar både urbefolkningar och invandrargrupper från i stort sett hela världen. Många av dessa grupper utgör historiska minoriteter med en utpräglad diskrimineringshistoria, såsom t.ex. de svarta amerikanerna.

När det gäller positiv särbehandling i den svenska invandrarpolitiska debatten är det dessutom särskilt intressant att det i USA sedan mitten av 1960-talet, finns en politisk praktik att hänvisa till som går under namnet ”affirmative action”. Denna politik har sedan den infördes praktiserats inom en rad viktiga områden i det amerikanska samhället. Politikens praktiska utsträckning antas sakna motsvarighet i världen även om den förekommer på andra håll.<sup>66</sup> Det ekonomiska stödet för minoritetspolitiska åtgärder har också varit stort, c.a. 185 miljarder dollar per år har lagts på minoritetspolitiska åtgärder.<sup>67</sup>

Liksom användningen av begreppet ”positiv särbehandling” i Sverige så finns det inte någon exakt översättning eller klar definition av begreppet ”affirmative action” i amerikansk debatt. Liksom ”positiv särbehandling” så används begreppet ganska öppet och fritt i den amerikanska debatten. Termen kan dock anses vara lite mer utsträckt än det något snävare begreppet ”positiv särbehandling”. ”Affirmative action” anses i USA stå för en rad aktiviteter såsom uppsökande verksamhet, riktade annonskampanjer, speciella stipendier och utbildningsprogram för minoritetsgrupper och program som ger vissa minoriteter särskilda fördelar i antagnings- och anställningsprocesser o.s.v. ”Affirmative action” täcker alltså även in ”aktiva åtgärder” såsom det beskrivs i kapitel 2.<sup>68</sup> I den svenska kontexten anses ju ”aktiva åtgärder” vara det större begrepp som innefattar de båda snävare varianterna ”positiv särbehandling” och ”kvotering”.<sup>69</sup> De snävare varianter av ”affirmative action”, där man reserverar särskilda förmåner åt en grupp genom att ge själva grupp tillhörigheten en avgörande betydelse för anställning och antagning, brukar i USA kallas för ”preferential treatment”. Liksom ”positiv särbehandling” och ”kvotering” så är ”preferential treatment” mer kontroversiellt då det ofta handlar om att merit får ge vika

---

<sup>66</sup> Jfr t.ex. Elaine Kennedy-Dubourdieu, ”Race and Inequality”, World Perspectives on Affirmative Action. Boken behandlar tillämpningen av affirmative action program i USA, Canada, Indien, Storbritannien, Nord-Irland, Australien och Syd Afrika.

<sup>67</sup> Roth, s. 10 med hänvisning till Tamar Jacoby, ”An End to Counting By Race?”, *Commentary*, June 2001, s. 39.

<sup>68</sup> Ibid s. 12. Jfr SOU 2006:22 s. 613.

<sup>69</sup> Jfr tabell s. 13.



för andra aspekter som exempelvis grupptillhörighet.<sup>70</sup> Hur termerna används är, precis som i Sverige, lite beroende på sammanhanget. Jag kommer dock i fortsättningen att använda begreppet ”affirmative action” eftersom begreppet är det vanligast förekommande.<sup>71</sup>

## 4.1 Särbehandlingens förhistoria

Den viktigaste bakgrunden till affirmative action är den diskriminering som framförallt den svarta befolkningen varit utsatt för ända sedan slaveriets införande.<sup>72</sup> Ett flertal lagar som instiftades i republikens begynnelse bidrog till att fördjupa segregeringen mellan svarta och vita. *The Naturalization Act 1790* begränsade det amerikanska medborgarskapet som bara tillkom vita medborgare. *The Fugitive Slave Acts 1793 och 1850* samt *the Dred Scott Act 1857* gjorde de svarta till handelsvaror som saknade grundläggande civila och politiska rättigheter.<sup>73</sup> Trots slaveriets avskaffande 1865 så fortsatte diskrimineringen genom de s.k. ”Jim Crow” lagarna. ”Jim Crow” är den generella beteckningen på den typ av diskriminerande lagstiftning som bidrog till att upprätthålla segregeringen mellan svarta och vita. ”Jim Crow” lagarna anses ha förlorat sin praktiska betydelse först 1954 genom den epokgörande domen *Brown mot skolnämnden i Topeka*.<sup>74</sup> Genom denna dom satta amerikanska HD punkt för den s.k. ”separate but equal” principen som varit förhärskande ända sedan 1896.<sup>75</sup> Kännetecknande för ”separate but equal” principen var ett slags apartheid-tänkande eller etnopluralism där lagarna gav mörkhyade människor *samma rätt* till service som vithyade; men att de gavs denna service avskiljda från de vita amerikanerna. ”Separate but equal” lagarnas giltighet bekräftades av HD 1896 genom domen *Plessy v. Ferguson* och upprätthölls alltså i nästan sextio år innan den upphävdes.<sup>76</sup> Principiellt så gällde *Plessy v. Ferguson* om delstaten Louisianas

---

<sup>70</sup> Roth, s. 12. För en inblick i den amerikanska debatten om detta fenomen och s.k. ”reverse discrimination” (omvänd diskriminering) se:

[http://www.adversity.net/Terms\\_Definitions/TERMS/Preferential\\_Treatment.htm](http://www.adversity.net/Terms_Definitions/TERMS/Preferential_Treatment.htm)

<sup>71</sup> Andra begrepp med liknande innebörd som använd internationellt är t.ex. ”positive action” i Storbritannien, ”employment equity” i Kanada, ”positive discrimination” i Indien, ”special measures” och ”minority rights” i internationella konventionstexter, se Särbehandlingens dimensioner s. 11 med hänvisning till Deirdre Fottrell, ”Ever Decreasing Circles: Affirmative action and special measures under International Law” i Deirdre Fottrell och Bill Bowring, red., *Minority and Group Rights in The Millennium* (The Hague: Martin Nijhoff Publishers 2000).

<sup>72</sup> Roth, s. 87.

<sup>73</sup> Ibid, s. 88 f.

<sup>74</sup> *Brown v. Board of Education* (347 US 483). Jfr även det närliggande beslutet *Bolling v. Sharpe*.

<sup>75</sup> *The Affirmative Action Debate*, Edited by George E. Curry, *Affirmative action: Why we need it, why it is under attack*, Mary Frances Berry, s. 307-308.

<sup>76</sup> *Plessy v. Ferguson*, 1896 (163 U.S. 537). I detta sammanhang kan det vara av intresse att ”separate but equal” principen inte nödvändigtvis är att betrakta som något i alla sammanhang överspelat. Många kritiserar exempelvis användandet av två parallella system, en partnerskapslag för homosexuella och en äktenskapsbalk för heterosexuella för att reglera enskildas familjeförhållanden, för diskriminerande. Jfr Homo:s hemsida: <http://www.homo.se/o.o.i.s/1802>

åtskillnadslagar var förenliga med det 14 författningstillägget "the equal protection clause" som uttrycker att ingen stat skall "...deny to any person within it`s jurisdiction the equal protection of the laws". Fallet gällde huruvida Homer Plessy, en sju åttondels vit man, hade rätt att sitta på samma tågsäten som vita passagerare. Högsta domstolen ansåg att han inte hade denna rätt eftersom åtskillnaden mellan svarta och vita säten upprätthölls på "likvärdiga" grunder. Principen om likabehandling i fjortonde författningstillägget ansågs vara uppfylld genom att lagen var helt symmetrisk; dvs. de vita hade inte heller någon rätt att sitta på säten reserverade för svarta. Det fjortonde författningstillägget är viktigt då det kan sägas utgöra den normativa utgångspunkten i den amerikanska debatten om positiv särbehandling och utgör därmed ett slags värdegemenskap hos både motståndare och förespråkare till positiv särbehandling.<sup>77</sup> Det fjortonde författningstillägget är en *jämlikhetsklausul* och har ofta givits tolkningen att människor inte kan behandlas olika på grund av sina gruppstillhörigheter.<sup>78</sup> På senare tid har det också uppstått en rad rättsfall i USA som rör s.k. "reverse discrimination". En av de centrala frågor som amerikanska HD haft att ta ställning till i dessa fall är huruvida en viss gruppidentitet kan bidra till pluspoäng vid antagningar av studenter till utbildningar vid statligt understödda universitet och högskolor. Vita studenter har på senare år anklagat universiteten för s.k. "reverse discrimination" med hänvisning till denna jämlikhetsprincip.<sup>79</sup> Som framgick ovan har vi i Sverige haft studenter med liknande invändningar om "omvänd diskriminering" i Universitetsvärden.<sup>80</sup>

Trots att det med tiden uppstod en viss rasblandning på grund av att svarta och vita levde så nära varandra (särskilt i amerikanska södern), ledde detta inte till att raskategoriseringen svart-vit luckrades upp. Istället skärptes definitionerna vilket ledde till att befolkningskategoriseringarna kom att följa den strikta principen *the one drop rule*.<sup>81</sup> Principen innebar att det räckte med en droppe svart blod för att kalla någon svart. Grupp-kategoriseringarna kunde dock variera lite, och vissa blandkategorier kunde förekomma<sup>82</sup>, men på det stora hela så upprätthölls skiljelinjen svart-vit enligt *one drop rule*-principen. Andra rasmässiga identiteter än just den svarta stod också i skarp kontrastställning till den vita. De "gula", "röda",

---

<sup>77</sup> Roth, s. 95.

<sup>78</sup> Se Hans Ingvar Roth, SvD Kultur 6 maj 2003.

[http://www.svd.se/dynamiskt/kultur/did\\_5430942.asp](http://www.svd.se/dynamiskt/kultur/did_5430942.asp)

<sup>79</sup> Se t.ex. Grutter v. Bollinger 539 U.S. 306 (2003) där amerikanska HD valde att stödja den positiva särbehandlingspolitik som tillämpades på the University of Michigan Law School som bland annat inneburit att historiskt diskriminerade grupper som african americans, hispanics och native americans fått 20 extra poäng i antagningsprocesserna. Det finns i USA ett organiserat motstånd mot "reverse discrimination". Jfr t.ex. "A Civil Rights Organization for Color Blind Justice". Se <http://www.adversity.net/default.htm>

<sup>80</sup> Se HD:s dom, mål nr T 400-06.

<sup>81</sup> Roth, s. 90 f.

<sup>82</sup> I fallet Plessy v. Ferguson var klaganden bara 1/8 svart tillhörande en blandkategori som kallades "octoroons". Andra kategorier var upp till 3/4 svarta (svarta), 3/8-5/8 svarta (mulattos), 1/4 svarta (quadroons) och 1/8 svarta eller mindre (octoroons). Dessa blandkategorier användes vid den officiella folkräkningen 1890. Vid folkräkningarna 1910 och 1920 användes, förutom kategorin svart och vit, även blandkategorin "mulatto".

”bruna” var inledningsvis inte heller inkluderade i den amerikanska smältdegeln. Den indianska ursprungsbefolkningen blev nästan utrotad och de som överlevde förvisades till reservat.<sup>83</sup> Även kineser och japaner utsattes för en hård diskriminering. Trots detta anser många att behandlingen av den svarta befolkningen stått i en negativ särställning i och med den genomorganiserade och långvariga slavekonomin.<sup>84</sup> Den låga förekomsten av blandäktenskap mellan just svarta och vita visar också det att de svarta stått i en negativ särställning jämfört med andra grupper.<sup>85</sup> *Brown v. Board of Education* var alltså det utslag som ryckte undan den konstitutionella grunden för särskiljandet mellan svart och vitt i U.S.A.<sup>86</sup> Fram till dess hade doktrinen ”åtskilda men jämlika” upprätthållits på snart sagt alla områden i det amerikanska samhället. Eftersom *Brown v. Board of Education* ifrågasatte principen om skilda skolor för svarta och vita elever så blev fallet i praktiken ett automatiskt ifrågasättande av den rasåtskillnad som existerade i det amerikanska samhället.<sup>87</sup> Majoriteten av domarna bakom beslutet i *Brown v. Board of Education* ansåg att separationsdoktrinen innebar ett brott mot det fjortonde författningstillägget då den upprätthöll en separationsfilosofi som grundade sig på underförstådda föreställningar om ”svart underlägsenhet”.<sup>88</sup> Trots att de rättsliga hindren var undanröjda skulle det dock ta ytterligare tid innan grundtankarna i domstolsbeslutet fick konkret betydelse i det amerikanska samhället. Detta berodde bl.a. på att HD inte satt upp någon tidtabell för integrationsarbetet i olika skoldistrikt.<sup>89</sup> Det federala systemet, med ett stort självstyre för de olika delstaterna, innebar också att delstaterna kunde fortsätta praktisera en diskrimineringspolitik.<sup>90</sup>

## 4.2 Affirmative action – särbehandling i praktiken

År 1964 antog den amerikanska kongressen Medborgarrättslagen (1964 Civil Rights Act) vilket bl.a. innebar att arbetsgivare skulle främja lika möjligheter oavsett ras eller kön samt att rasdiskriminering på offentliga

---

<sup>83</sup> Roth, s. 91.

<sup>84</sup> Ibid, s. 92.

<sup>85</sup> Det har uppskattats att bara 5 procent av de svarta männen och 2 procent av de svarta kvinnorna gifter sig med vita amerikaner medan motsvarande siffror för hispanics och asiatiska amerikaner är 30 resp. 60 procent. Roth s. 140 med hänvisning till John D. Skretny ”Affirmative Action and New Demographic Realities”.

<sup>86</sup> Dag Blanck, s. 56 ur Åsard & Runblom Redaktörer, ”Positiv särbehandling i Sverige och U.S.A”.

<sup>87</sup> Roth, s 96.

<sup>88</sup> Ibid s. 97.

<sup>89</sup> Ibid. s. 98.

<sup>90</sup> Ibid s. 98. Ett känt exempel är ”the Little Rock crisis” när guvernör Faubus skickade the Arkansas National Guard till the Central High School i Little Rock Arkansas för att förhindra nio svarta elever att skriva in sig på skolan vilket ledde till att president Dwight E. Eisenhower skickade the 101st Airborne Division till skolan för att garantera deras säkerhet. Jfr <http://www.eisenhower.archives.gov/dl/LittleRock/littlerockdocuments.html>

platser var olaglig.<sup>91</sup> Antidiskrimineringslagar ansågs dock inte tillräckligt varför Lyndon Johnsons utfärdade Executive order 11246 (1964 med tillägg 1967).<sup>92</sup> Förordningen förbjuder diskriminering på grund av ras, hudfärg, religion, kön, nationellt ursprung, när det gäller att hyra eller anställa någon. Vid överträdelse kan påföljden bli skadestånd, upphävning av kontrakt m.m.<sup>93</sup> Förordningen ställer krav på statliga kontraktshavare "...to take affirmative action" i sina anställningsbeslut samt att även utforma skrivna "affirmative action" planer för att kompensera för tidigare diskriminering.<sup>94</sup> Enligt förordningen skall alla företag som erhåller en upphandling värd mer än 50.000 dollar utveckla skrivna "affirmative action" program för tillämpning i företaget. Arbetsdepartementet ansvarar för uppföljning av programmen. Vid brott mot åtagandena försöker man i första hand uppnå förlikning och i andra hand hävning av avtalet eller diskvalificering från annan anbudsgivning på federala kontrakt.<sup>95</sup>

I och med att anti-diskrimineringsarbetet växte fram under 1960-talet så ökade behovet av att kunna identifiera de grupper som kunde bli aktuella för "affirmative action". Begreppet "administrative pragmatism" har använts för att beskriva det sätt på vilket myndigheterna arbetade fram dessa kategorier.<sup>96</sup> Det innebar att grupptillhörigheterna inte diskuterades direkt i de beslut som utgjorde grundvalen för politiken utan att de arbetades fram av de myndigheter som ansvarade för politikens genomförande. Flera amerikanska författare menar att man vid denna tid kan se en övergång från ett tidigare "färgblind" angreppssätt, till det "färgmedvetna" angreppssättet i det amerikanska diskrimineringsarbetet.<sup>97</sup> Vid 1970 talets början stod det klart att federala myndigheter samlade in uppgifter om befolkningens etniska och rasmässiga sammansättning, men att detta skedde utifrån skilda kriterier och oberoende av varandra. Det tillsattes därför en kommitté 1974 med uppdrag att standardisera de kategorier som skulle gälla. Resultaten blev en förordning som utfärdades av the Office of Management and Budget (OMB) 1977 kallad "*Directive 15, Race and Ethnic Standards for federal Statistics and Administrative Reporting*". I förordningen fastställdes den huvudsakliga indelningen i fem grupper: "White", "Black", "Hispanic",

---

<sup>91</sup> Henrik Emilsson, "Organisering av integrationspolitiken" - översikt av politiken och de viktigaste aktörerna i några länder, Integrationsverket, Rapport 2006-08-16, DNR: INT-11-06-917, s. 93.

<sup>92</sup> Roth, s. 102.

<sup>93</sup> Emilsson, s. 94.

<sup>94</sup> Elaine Kennedy-Dubourdieu, "Race and Inequality", s. 22.

<sup>95</sup> SOU 2006:22, s. 612-613. Federala kontoret för upphandlingsklausuler är Office of Federal Contract Compliance Programs (OFCCP) som är den del av arbetsmarknadsdepartementet (U.S. Department of Labour). OFCCP ansvarar för att säkerställa att företag som gör affärer med den federala regeringen följer lagar och regler som kräver icke-diskriminering och positiv särbehandling. Jfr Integrationsverket 2006-08-16, DNR: INT-11-06-917, s. 96.

<sup>96</sup> Åsard & Runblom Redaktörer, Positiv särbehandling i Sverige och U.S.A, Dag Blanck, s. 57 med hänvisning till John David Skretny, *The Ironies of Affirmative Action: Politics, Culture and Justice in America* (Chicago: University of Chicago Press 1996), kap. 5.

<sup>97</sup> Ibid, s. 57 med hänvisning till Skretny (1996).

”Asian or Pacific Islander” och ”American Indian or Alaskan Native”.<sup>98</sup> Definitionerna är således baserade på såväl kulturella och geografiska som rasliga kriterier. Numera är det dessa grupp-kategorier som används i den amerikanska folkräkningen som sker vart tionde år och kategorierna utgör en viktig utgångspunkt för de amerikanska särbehandlingsprogrammen. I USA finns the U.S. Census Bureau (Foreign Born Population Statistics). The Census Bureau har data över den inrikes födda befolkningen, inklusive lagliga invandrare, odokumenterade invandrare och personer med temporära uppehållstillstånd. Inledningsvis bestämdes medborgarnas grupptillhörigheter med hjälp av intervjuer och observationer. Numera tillämpas dock ”självidentifikations-principen” där varje medborgare fyller i den ruta som man vill tillhöra i frågeformuläret.<sup>99</sup>

Ras och etnicitet har alltså haft stor betydelse för hur den amerikanska nationaliteten definieras och har idag även stor politisk betydelse när det gäller vilka grupper som skall komma i fråga för olika särbehandlingsprogram. Censusen utgör den enda egentliga källan vad gäller den amerikanska befolkningens storlek, geografiska fördelning och sammansättning. Dessa officiella klassificeringar av befolkningen har fått en stor politisk och juridisk auktoritet.<sup>100</sup>

Föga förvånande har dessa gruppindelningar inte gått förbi odebatterade. En viktig fråga i denna del har varit vad som skall krävas för att kunna tillhöra en viss grupp när det gäller t.ex. föräldrars och farföräldrars ursprung. En annan är vilken betydelse självidentifikation skall ha i sammanhanget. Inte minst blev grupp-kategoriseringarna kritiserade för att utgå från så skilda indelningsgrunder som ras, etnicitet / språk och geografisk hemvist.<sup>101</sup> Som Hans Ingvar Roth påpekat så behöver inte detta innebära något problem i sig eftersom grupper kan bli diskriminerade i skilda avseenden och omfattningar.<sup>102</sup> En grupp kanske diskrimineras på ”rasmässig grund”, en annan på ”kulturell grund”, en tredje på språkmässig grund”, en fjärde på flera av dessa o.s.v. Det har hursomhelst rått ett intimt samband mellan folkräkningens kategorier och de klassifikationer som har förekommit i offentliga särbehandlingsprogram. Grupp-kategorierna har använts för att kartlägga välfärdsnivån för olika grupper i det amerikanska samhället. Delstaterna har förvisso sina egna diskrimineringslagar och många städer och andra politiska nivåer motverkar diskriminering genom den egna förordningsmakten.<sup>103</sup> Det är dock de federala domstolarna som sätter de rättsliga ramarna för vad delstaterna får göra och inte får göra.

---

<sup>98</sup> Dag Blanck, s. 59 f. ur Åsard & Runblom Redaktörer, ”Positiv särbehandling i Sverige och U.S.A”.

<sup>99</sup> Emilsson, s. 95.

<sup>100</sup> Dag Blanck, s. 56 ur Åsard & Runblom Redaktörer, ”Positiv särbehandling i Sverige och U.S.A”.

<sup>101</sup> Roth, s. 105.

<sup>102</sup> Ibid, s. 105.

<sup>103</sup> Emilsson, s. 94.

Under den tid som särbehandlingspolitiken har förekommit i USA så är det svårt att finna stöd för ett strikt kvoteringsstänkande. Det har dock tillåtits i vissa speciella fall som botemedel mot en alltför långsam integration.<sup>104</sup>

Amerikanska universitet praktiserar också olika särbehandlingsprogram sedan slutet av 1960-talet. Det fortfarande mest centrala och viktigaste rättsfallet när det gäller positiv särbehandling i USA är det s.k. Bakke-fallet. En vit student vid namn Bakke fick vid antagning till medicinstudier stå åt sidan för studenter från minoritetsgrupper som hade lägre betyg. Bakke överklagade beslutet med hänvisning till fjortonde författningstillägget om likabehandling. Som brukligt är i USA var det inte valda politiker utan H.D. som kom att få det avgörande inflytandet på den förda politiken. HD avvisade kvotering och Bakke fick sin utbildningsplats. Däremot ställde man sig positiv till att etnisk bakgrund kunde vara en plusfaktor vid antagning till högre utbildning för att uppnå ett kulturellt diversifierat universitet. Därmed blev det också fortsättningsvis möjligt att praktisera vissa former av positiv särbehandling vid antagning till universitetsstudier. Den princip som slogs fast i Bakke-fallet har inte ändrats på något mer genomgripande sätt i amerikansk rättspraxis.<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> Jfr t.ex. *Steelworkers v. Weber*, 443 US 193 (1979) och *Swann v. Charlotte Mecklenburg Board of Education*, 402 U.S. 1 (1971).

<sup>105</sup> Roth, s. 115 f.

## 5 Sverige – en historisk bakgrund

### 5.1 Från arbetskraftsinvandring till flyktinginvandring

Den industriella expansionen i Sverige under 1950- och 60- talet ledde till att landet fick stort behov av arbetskraft. Detta behov kunde inte fyllas genom enbart nationella resurser varför en rad åtgärder sattes in för att importera utländsk arbetskraft, framförallt nordbor och europèer.<sup>106</sup> Denna epok, som i grova drag kan sägas röra sig från tidigt 50-tal till sent 60-tal, brukar kallas för den stora arbetskraftsinvandringen.

År 1964 började man inom fackföreningsrörelsen på allvar oroa sig för invandringens följder på grund av att konjunkturerna började mattas av. LO menade att den okontrollerade s.k. ”turistinvandringen” ledde till att det uppstod utlänningsglum i många större städer.<sup>107</sup> Vid årsskiftet 1965-66 hade situationen förvärrats vilket ledde till att uppemot 1000 jugoslaver inhystes i uppsamlingsläger, därför att de inte kunde finna arbete eller bostad. Situationen förvärrades ytterligare under 1966 och mot slutet av året fanns det 3000 arbetslösa utlänningar vilket motsvarade 15 % av den totala arbetslösheten.<sup>108</sup> På kort tid hade invandrare gått från att vara proportionellt underrepresenterade bland de arbetslösa till att vara kraftigt proportionellt överrepresenterade. Regeringen beslöt därför att skärpa regleringen av den utomnordiska invandringen. Huvudinnehållet i det nya systemet var att utomnordiska medborgare som ville arbeta i Sverige i princip måste ha ordnat med arbetstillstånd och bostad redan vid inresan. De nya reglerna trädde i kraft i mars 1967 och syftade till att förhindra att enskilda utlänningar reste in i Sverige för att söka arbete utan att deras fall först genomgått arbetsmarknadsmässig prövning.<sup>109</sup>

---

<sup>106</sup> De nordiska länderna hade 1954 slutit en överenskommelse om en gemensam arbetsmarknad. En liberalisering av utlänningslagstiftningen öppnade för en utökad europeisk invandring. Jfr SCB, Välfärdens etniska delning, ”Integration till svensk välfärd”, s. 27.

<sup>107</sup> Lundh & Ohlsson, s. 60 f. Med begreppet turistinvandring avser författarna den tämligen oregrulerade arbetskraftsinvandring som rådde i Sverige under 1950- talet och fram till 60-talets mitt, och som gjorde det möjligt för utomnordiska medborgare att resa till Sverige på eget initiativ som ”turistinvandrare” och sedan söka arbete.

<sup>108</sup> Ibid, s. 67.

<sup>109</sup> Ibid, s. 68. I riktlinjerna sades att tillstånd endast skulle beviljas om det svenska arbetsmarknadsrådet motiverade det. Huvudkraven var att den ansökande utlänningen hade fått ett erbjudande om anställning och dessutom hade bostadsfrågan löst. Vidare innebar en arbetsmarknadsbedömning att man utredde om den befintliga arbetskraftsreserven i landet verkligen hade utnyttjats. Hit räknades både nordiska medborgare och svenska marginalgrupper på arbetsmarknaden som gifta kvinnor, äldre och handikappade.

Den nya invandrapolitiken som tog form 1967-68 innebar en mycket restriktiv hållning gentemot den spontana utomnordiska "turistinvandringen". Parallellt skedde dock en mer organiserad kollektiv arbetskraftsrekrytering i utlandet. Exempelvis slöts rekryteringsavtal med Jugoslavien och Turkiet och rekryteringskontor öppnades i dessa länder.<sup>110</sup>

#### *Arbetskraftsinvandringen minskar i betydelse*

Åtstramningen av invandrapolitiken under 1967-68 utgjorde den institutionella förutsättningen för en minskad utomnordisk arbetskraftsinvandring. Den grundläggande faktorn bakom nedgången var dock de ekonomiska kriserna under 1970-talet, den lägre tillväxttakten och den krympande industrisektorn. Allt detta innebar att det inte längre rådde någon brist på inhemsk arbetskraft varför själva anledningen till arbetskraftsimport på bara några år i det närmaste upphört. Sedan mitten av 1970-talet har arbetskraftsinvandringen kommit att utgöra en allt mindre del av den totala invandringen.<sup>111</sup>

#### *Flyktinginvandringen*

Som tidigare nämnts dominerades invandringen till Sverige före 1970-talet av nordbor och europèer som reste till Sverige för att arbeta. Den s.k. flyktinginvandringen var av mindre omfattning. Före 1970 kom flyktingarna nästan uteslutande från Östeuropa, antingen som dissidenter på flykt undan det kommunistiska systemet eller på svenskt initiativ från något av de europeiska flyktinglägren som upprättats efter andra världskriget.<sup>112</sup> Över 98 % av flyktingarna kom under perioden 1950-65 från Östeuropa och av dessa svarade Ungern och Jugoslavien för nästan 90 %.<sup>113</sup> Det kan alltså konstateras att flyktinginvandringen till Sverige *före* 1970 kan förknippas med den flyktingsituation som andra världskriget givit upphov till samt med det politiska förtrycket i det kommunistiska östblocket.

Flyktinginvandringen till Sverige har sedan ökat dramatiskt under 1970-talet. Från att tidigare ha omfattat drygt tusen personer per år har antalet flyktingar sedan början av 1970-talet varit över 10.000 per år.<sup>114</sup> Flyktingströmmarna ökade som en konsekvens av militärkupper, inbördeskrig, etniska motsättningar och krig mellan stater. Detta, tillsammans med Sveriges goda rykte som en demokrati som respekterade de mänskliga rättigheterna, bidrog till att den enskilda flyktinginvandringen till Sverige ökade.<sup>115</sup> Utvecklingen av den politiska flyktingströmmen kan illustreras genom några av de yttre händelser som genom åren orsakat flyktingvågor till just Sverige.

---

<sup>110</sup> Ibid, s. 68.

<sup>111</sup> Ibid, s. 69 f.

<sup>112</sup> Lundh, *Invandringen till Sverige*, s. 37.

<sup>113</sup> Lundh & Ohlsson, s. 78.

<sup>114</sup> Lundh, s. 38

<sup>115</sup> Lundh & Ohlsson, s. 79.



- 1967: Militärkuppen i Grekland.
- 1968: Den ryska inmarchen i Tjeckoslovakien och judeförföljelser i Polen samma år.
- Tidigt 1970-tal: Flyktingar av indiskt ursprung fördrivs från Uganda och flyktingar kommer från olika delar av Latinamerika.
- 1973- Militärkuppen i Chile.
- Sent 1970-tal: Repression och inbördeskrig i El Salvador.
- 1980-tal: Flyktingar kommer främst från Asien och Afrika. Inbördeskriget i Libanon, kriget mellan Iran och Irak, förtrycket av den kinesiska minoriteten i Vietnam ( vietnamesiska båtflyktingar ).
- Tidigt 1990-tal: Inbördeskriget i Jugoslavien utlöser en omfattande flyktinginvandring till Sverige.
- 2000-talet: Kriget i Irak.

Förutom dessa bestämda politiska händelser så har vi på grund av politiskt och etniskt förtryck haft en kontinuerlig flyktinginvandring av exempelvis kurder och personer från staterna i Östeuropa.<sup>116</sup>

### *Anhöriginvandringen*

Grundtanken med gästarbetarsystemet som förekom i flera europeiska länder, t.ex. Tyskland och Schweiz, var att endast arbetsimmigranten själv skulle bosätta sig och arbeta i mottagarlandet under perioder när efterfrågan på arbetskraft var stor. Familjen skulle stanna kvar i hemlandet dit den gästarbetande sedan skulle återvända när konjunkturläget försämrades och behovet av utländsk arbetskraft uppförde.<sup>117</sup> I Sverige däremot utvecklades aldrig ett sådant system utan svensk invandringspolitik har ända sedan efterkrigstiden utgått ifrån att invandringen skulle innebära bosättning och familjeförening. Under 1950-talet var praxis att familjemedlemmar till utomnordiska arbetskraftsinvandrare beviljades uppehållstillstånd om deras försörjning och boende var ordnat.<sup>118</sup> Under 1960-talet krävdes ett mer tydligt förhållningssätt till anhöriginvandringen. Anledningen var den stegrande integrationsdebatt som präglade årtiondet och som hade mycket av sin grund i den ökande invandringen av okvalificerad arbetskraft från Finland och Balkan. LO drev linjen att nära anhöriga till redan invandrade personer skulle beviljas uppehållstillstånd utan särskild arbetsmarknadsprövning.<sup>119</sup> Eftersom regering och riksdag gick på samma linje så infördes ett sådant undantag i regleringen för utomnordisk invandring 1969.<sup>120</sup>

Tanken var att undantaget endast skulle gälla för redan invandrad arbetskraft. Men i och med det förändrade arbetsmarknadsläget och den dramatiskt ökande flyktingströmmen under tidigt 1970-tal förändrades

---

<sup>116</sup> Lundh, s. 39.

<sup>117</sup> Ibid, s. 47.

<sup>118</sup> För nordiska medborgare gällde inga särskilda regler för anhöriga eftersom alla hade rätt att bosätta sig och arbeta i Sverige.

<sup>119</sup> Lundh & Ohlsson, s. 98.

<sup>120</sup> Lundh, s. 48-49.

denna förutsättning. Det blev nu anhöriga till utomnordiska *flyktingar* som kom att beröras av undantaget. Den svenska praxis som utvecklats sedan 1969 gällande anhöriginvandring har därför ansetts vara mycket liberal i en internationell jämförelse. Praxis har inte heller varierat nämnvärt när det gäller på vilka grunder som den redan invandrade personen i det tidigare skedet beviljats uppehållstillstånd.<sup>121</sup> Trots att anhöriginvandringen svarar för över hälften av den utomnordiska invandringen har den diskuterats och ifrågasatts förvånansvärt lite.<sup>122</sup> Fram till mitten av 1980-talet beviljades årligen i snitt 7.000 utomnordiska anhöriga uppehållstillstånd. Under senare delen av 1980-talet ökade siffran kraftigt och har sedan 1990 uppgått till i snitt 20.000 personer.<sup>123</sup>

## 5.2 Folkhemmet och det socialdemokratiska välfärdsprojektet

Idén om folkhemmet kom i samma tid som idén om socialisering började ifrågasättas. ”Folkhems-eran”, som många menar tar sin början på 1930-talet, kan därför sägas innebära början till slutet för klasskampsidén som präglade den tidiga socialdemokratiska rörelsen.<sup>124</sup>

I stället började man agitera för idén om planhushållning och vad som kom att kallas funktionssocialism. Istället för att äga näringslivet skulle staten styra det genom lagar. Dessutom kännetecknades folkhemmet av att staten gavs ökad makt på individens bekostnad för att öka medborgarnas allmänna välbefinnande. Med en sådan mer korporativ politik skulle de stora klassmotsättningarna utjämnas.<sup>125</sup>

År 1934 publicerade Alva och Gunnar Myrdal *Kris i befolkningsfrågan*. Boken utgjorde en kritik över det dåtida Sverige och i den lanserades en radikal och progressiv befolkningspolitik, socialpolitiska hjälpinsatser för barnfamiljer, men även regleringar i form av tvångssteriliseringar av ”högradigt livsodugliga individer”. Makarna Myrdals framtidsprojekt var fyllt med moderna förslag om skolpolitik, uppförande av bostäder o.s.v. Författarna förespråkade en statlig konjunkturpolitik där man ville reducera

---

<sup>121</sup> Ibid, s. 48-49. Regelmässigt är det make/maka samt minderåriga barn till den invandrade som beviljas uppehållstillstånd samt i vissa fall syskon, åldrade föräldrar och periodvis ensamstående äldre släktingar. Idag har man begränsat anknytningsbegreppet och försvårat för andra än kärnfamiljen att invandra. Jfr Joachim Vogel, ”Integration till svensk välfärd?” - Om invandrades välfärd på 90-talet, Levnadsförhållanden, Rapport nr 96, Statistiska Centralbyrån, Arbetslivsinstitutet 2002. s. 28.

<sup>122</sup> Ibid, s. 48-49.

<sup>123</sup> Ibid, s. 50.

<sup>124</sup> Begreppet ”folkhemmet” sägs ha myntats av Per Albin Hansson i ett berömt riksdagstal 1928. ”Det svenska samhället är ännu icke det goda medborgarhemmet. Här råder visserligen en formell likhet, likheten i politiska rättigheter, men socialt sett består ännu och ekonomiskt råder fåtalets diktatur” Citat ur riksdagstalet ”*Folkhemmet, Medborgarhemmet*”, 1928. Se Hans Dahlqvist, Folkhemsbegreppet: Rudolf Kjellén vs Per-Albin Hansson, Historisk Tidsskrift, 2000:3.

<sup>125</sup> Folkhemmet – Wikipedia, den fria encyklopedin, s. 1.

kapitalismens resursslöseri. Genom progressiva skatter och barnbidrag skulle en omfördelning ske mellan olika socialklasser och åldersgrupper för att garantera att medel tillfördes de grupper som behövde dem bäst.<sup>126</sup>

I många delar genomsyras boken av ”insikten” om industrisamhällets behov av statlig kontroll över samhällsekonomin. Även om forskare är oense om vilken betydelse *Kris i befolkningsfrågan* haft för det socialdemokratiska välfärdsprojektet så bidrog den till att skapa en väsentlig samhällsförändring på flera nivåer och många av dess ideal verkställdes tillsammans med utbyggnaden av den offentliga sektorn. Bland dessa kan nämnas införandet av folkpensionerna 1935, den lagstadgade tvåveckors-semesteren 1938, den allmänna sjukförsäkringen 1955, trygghet för anställda och Gunnar Myrdals bostadspolitik.<sup>127</sup> Boken initierade vad som har kallats ”social ingengörskonst” och huvudsyftet var bekämpandet av arbetslösheten och genomförandet av den s.k. planmässiga hushållningen. Avsikten var att tillförsäkra alla medborgare en levnadsstandard svarande mot det gemensamma arbetets avkastning.<sup>128</sup> Emil Uddhammar menar att ”samhällsingenjörens romantik” har inspirerat dem som med vetenskapens och teknikens hjälp velat förändra samhället.<sup>129</sup> Själva *idén* om det svenska folkhemmet har aldrig varit formellt inskrivet i det socialdemokratiska partiprogrammet. Folkhemmet bör snarare ses som en metafor för en ideologi än en konkret politisk målsättning. Det är också vanligt att begreppet förknippas med den långa och obrutna perioden av socialdemokratiskt styre (1936-1976).<sup>130</sup>

Även om de svenska politiska partierna varit oense om nivåerna på statens ansvarstagande så finns det trots detta en genomgående konsensus kring många av välfärdsbesluten. I en internationell jämförelse så har Sverige länge präglats av frånvaron av riktigt kraftfulla ideologiska målsättningar. Istället kan vi spåra en grundläggande samförståndspolitik sedan slutet av 1800-talet som hade stor betydelse för demokratin genombrott.<sup>131</sup> Detta kan förklaras med det starka inslag av kollektivism, som inte bara socialdemokraterna utan även den konservativa högern pläderade för.<sup>132</sup> Det har mot denna bakgrund, och till skillnad från exempelvis USA, aldrig funnits någon egentlig liberal eller individualistisk utmaning i svensk statspolitik (förutom möjligen på senare år). Tvärtom kan vi i den svenska politiska historien se hur den yttersta högern, socialt inriktade sekelskiftesliberaler och ”gamla betongsossar” i mångt och mycket haft en sammanfallande åsikt om att frågor bör lösas i samförstånd och att staten har ett ansvar för de socialt utsatta i samhällets botten.<sup>133</sup> Svensk politisk

---

<sup>126</sup> Se *Kris i befolkningsfrågan*, s. 173 f.

<sup>127</sup> Folkhemmet – Wikipedia, den fria encyklopedin, s. 1.

<sup>128</sup> *Ibid.*, 2. Begreppet ”samhällsingenjören” förekommer också i litteraturen.

<sup>129</sup> Emil Uddhammar, ”Partierna och den stora staten”, *En analys av statsteorier och svensk politik under 1900-talet*, s. 146.

<sup>130</sup> Folkhemmet – Wikipedia, den fria encyklopedin, s. 2.

<sup>131</sup> Leif Lewin, ”Bråka inte” Om vår tids demokratisyn, s. 21 f.

<sup>132</sup> Stefan Olsson, *Den svenska högeranspassning till demokratin*, s. 267-268.

<sup>133</sup> Se Per-Ola Öberg, *Litteraturgranskningar*, Statsvetenskaplig Tidsskrift, nr 2/2000, s. 175-176, där författaren granskar, summerar och kritiserar Fredrika Lagergrens avhandling

historia handlar alltså i mångt och mycket om samförståndslösningar vilket både arbetarrörelsen, införandet av proportionellt valsystem och inrättandet av socialstyrelsen tydligt illustrerar enligt många forskare.<sup>134</sup>

---

*På andra sidan välfärdsstaten. En studie i politiska idéers betydelse*, Stockholm, Brutus Östlings Bokförlag Symposium.

<sup>134</sup> Ibid, s. 176. Per-Ola Öberg instämmer i Fredrika Lagergrens slutsats i denna fråga. Rösträttsreformen 1907-1909 ledde till införandet av proportionellt valsystem till båda kamrarna. Socialstyrelsen inrättades 1912.

## 6 Positiv särbehandling och välfärdstaten

Som redan nämnts är det vanligt att beskriva olika välfärdsstater utifrån en indelning mellan en generell och en selektiv välfärdsmodell. Den svenska välfärdsmodellen präglas av en hög grad av generalitet medan den amerikanska brukar beskrivas som selektiv. I statsvetenskaplig teori är ett vanligt sätt att ta utgångspunkt i Esping-Andersens tre välfärdsmodeller.<sup>135</sup> Utgångspunkten för Esping-Andersens klassificering av olika länders välfärdspolitik är hur politiken styr och påverkar löntagarnas beroende av arbetsmarknaden.<sup>136</sup> Detta ger upphov till tre olika typer av välfärdsmodeller, nämligen en liberal ("liberal welfare states" som USA, Nya Zeeland, Australien m.fl.) med behovsprövad socialhjälp och låga ersättningar, en korporativ ("corporatist welfare states" som Österrike, Frankrike, Tyskland, Italien m.fl.) med ersättningar som är knutna till yrke och inkomst och slutligen en socialdemokratisk ("social democratic regime type") som karaktäriseras av universella bidrag och jämförelsevis höga ersättningar som i högre utsträckning är oberoende av inkomstskillnader.<sup>137</sup> Sistnämnda modell kan något förenklat sägas innefatta alla och finansieras av alla. Detta innebär att den socialdemokratiska generella välfärdsmodellen tar jämförelsevis liten hänsyn till hur omfördelningen sker och hur bidragsnivåerna regleras.

### 6.1 Särbehandling i den liberala "selektiva" välfärdsstaten

Till skillnad från Sverige är det ett grundläggande tema i amerikansk välfärdspolitik att allt samhälleligt stöd bör riktas endast mot de sämst ställda. Detta har enligt många forskare lett till uppfattningen att välfärdstatens mål inte skall ställas högre än den rena fattigdomsbekämpningen.<sup>138</sup> Om andra grupper än de sämst ställda får del av transfererings- och omsorgssystemen så finns det en utbredd uppfattning om att detta kommer drabba de fattiga på olika sätt. Detta tankesätt, där största möjliga träffsäkerhet eftersträvas, har sin bakgrund i Lyndon Johnssons socialpolitiska strategi på 1960-talet "The War on Poverty", och präglar fortfarande det amerikanska välfärdssystemet.<sup>139</sup> I praktiken bestod "War on Poverty"-programmet bara av socialbidrag och framväxten av en

---

<sup>135</sup> Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, 1990.

<sup>136</sup> Arvidsson, Berntson, Dencik, *Modernisering och välfärd*, s. 312.

<sup>137</sup> Esping-Andersen (1990), s. 26-27.

<sup>138</sup> Joakim Palme och Irene Wennemo redaktörer, *Generell Välfärd - Hot och möjligheter?* Joakim Palme, "Välfärdsstaten som en strategi för jämlikhet", s. 11 med hänvisning till Tullock 1983; Goodin och LeGrand 1987.

<sup>139</sup> *Ibid* s. 11

del arbeten för svarta medborgarrättsaktivister.<sup>140</sup> I detta avseende kan framväxten av ”affirmative action” i USA betraktas i ljuset av att man i grunden misslyckats med att införa mer generella välfärdspolitiska program.<sup>141</sup>

### 6.1.1 Problemet med riktade behovsåtgärder

Ett viktigt inslag i den statsvetenskapliga teoribildningen är således vilka omfördelningsstrategier som en stat använder. Som redan nämnts är den amerikanska modellen intimt förknippad med selektiva och behovsprövade program. Det som präglar en sådan strategi är ett slags ”Robin Hood-tänkande” där man tar från de rika och ger till de fattiga. Enligt Joakim Palme är problemet med en sådan typ av omfördelningspolitik att den drar en ”fattigdomsgräns för socialpolitiska ingripanden” som skapar en klyfta mellan de som får samhällets stöd och de som inte får det. ”En minoritet får bidrag medan majoriteten inget får – annat än att betala för kalaset!”<sup>142</sup> Många statsvetare anser att en sådan socialpolitik, som bara riktar sig mot de mest behövande, inte leder till en mer genomgripande omfördelning av resurser mellan fattiga och rika.<sup>143</sup> En av förklaringarna är att det är oerhört komplicerat och resurskrävande att rikta bidrag till dem som behöver dem bäst.<sup>144</sup> En sådan procedur är förenad med administrativa och utredningstekniska kostnader. Dessutom kan de selektiva bidragssystemen snabbt bli impopulära då det lätt uppstår misstänksamhet mot socialbidragstagare. Viljan att med skattepengar vara med och bidra till finansieringen av behovsprövade bidrag kan av förståeliga skäl minska i ett system där de som betalar är de samma som ingenting får.<sup>145</sup> När det gäller impopulariteten av denna typ av bidrag finner det sagda sin bekräftelse i en enkätundersökning gjord av Björn Halleröd 1994 om attityder kring det svenska socialbidraget - det mest utpräglade selektiva bidragssystemet i Sverige. Undersökningen visade att knappt en tredjedel av landets befolkning ansåg att socialbidragstagare är verkligt behövande. Två tredjedelar ansåg att det finns många berättigade som inte söker bidrag. Knappt två tredjedelar ansåg att många bidragstagare är utslagna. Nästan hälften ansåg att många bidragstagare är lata och saknar ambition att förändra sin situation.<sup>146</sup> Det finns alltså en utbredd uppfattning om att bidragen går till fel personer och fel hushåll samt att många bidragstagare är lata och saknar ambition att arbeta. Resultatet tycks indikera att den svaga legitimiteten för riktade behovsprövade åtgärder är något ”allmänmänskligt” och oberoende av land, kultur och politik. Med tanke på ämnet för denna

---

<sup>140</sup> Roth, s. 107 med hänvisning till Robert W. Gordon ”Undoing Historical Injustice” (opublicerad uppsats, Department of Law, Yale University 2001).

<sup>141</sup> Ibid s. 107.

<sup>142</sup> Palme, s. 12 ur Palme & Wennemo redaktörer, ”Generell Valfärd - Hot och möjligheter?”.

<sup>143</sup> Se t.ex. Rothstein s. 176-205, jfr Joakim Palme och Björn Halleröd i Generell välfärd, Hot eller möjlighet? Se Halleröd med hänvisning till Mitchell 1993; Whiteford 1995, s 38.

<sup>144</sup> Halleröd, *Generell Valfärd eller selektiv fattigvård?*, s. 35 ur Palme & Wennemo redaktörer, *Generell välfärd, Hot eller möjlighet?*.

<sup>145</sup> Ibid, s. 35.

<sup>146</sup> Ibid, s. 49-50.

uppsats är det intressant att Björn Halleröd kallar ”behovsprövningens essens” för just *särbehandling* där befolkningen i grova drag delas upp mellan givare och tagare.<sup>147</sup> I det amerikanska välfärdssystemet finns alltså en stor fattig underklass som inte bidrar ekonomiskt alls. Denna form av ”osolidariskt utnyttjande” bidrar till att undergräva legitimiteten för den amerikanska välfärdspolitiken.

## 6.1.2 Andra politiska och kulturella aspekter

Fenomenet positiv särbehandling bör i det amerikanska sammanhanget också sättas i relation till den liberala normkulturen som präglar det amerikanska samhällssystemet. Som nämntes inledningsvis bygger den amerikanska välfärden på en individualistisk samhällsfilosofi med jämförelsevis stark betoning på äganderätt, marknadslösningar och liten statlig inblandning. Viktiga inslag i denna ideologi är frihet, jämlikhet, individualism, populism och *laissez-faire*.<sup>148</sup> Dessutom finns det i USA en utbredd misstro mot staten som förvaltare av offentliga medel.<sup>149</sup> Varför skulle en stat som misslyckas med att ta hand om de fattiga anförtros att sörja för hela befolkningen? En annan viktig aspekt är sysselsättningspolitiken. Sverige kännetecknas av en korporativ förhandlingsmodell där staten, arbetsgivarna och fackföreningarna *gemensamt* stått som garant för ekonomisk tillväxt och social stabilitet vilket haft viktiga legitimerande effekter.<sup>150</sup> Att parterna givits ett stort ömsesidigt inflytande i genomförandeprocessen av de villkor som skall gälla har inneburit att politiken fått starkt stöd trots att den inte kommit majoriteten till del. USA har däremot inte lyckats utveckla någon form av aktiv arbetsmarknadspolitik. Rothstein framhåller att det är just kravet på proceduriell rättvisa som gjort att alla försök att sätta en aktiv fungerande arbetsmarknadspolitik misslyckats i USA.<sup>151</sup> I den allmänna opinionen har dylika försök likställts med resursslöseri, byråkrati och riktade åtgärder åt klart avgränsade grupper där åtgärdernas selektiva prägel omgående inneburit en legitimitetsförlust som omintetgjort alla reformförsök.<sup>152</sup> Det har också dragits en välfärdspolitisk skiljelinje mellan s.k. *policyorienterade* välfärdsstater och *marknadsorienterade* välfärdsstater.<sup>153</sup> Från dessa skilda utgångspunkter anses resultatet bli att invandrare stöter på olika typer av problem beroende på vilket välfärdssystem som är implementerat i landet. Den policyorienterade modellen uppvisar en hög

---

<sup>147</sup> Ibid, s. 48.

<sup>148</sup> Åsard, Runblom, Lindahl, ”Särbehandlingens utveckling, utfall och utmaningar”, s. 309 ur Åsard & Runblom redaktörer, ”Positiv särbehandling i Sverige och U.S.A”.

<sup>149</sup> Se Rothstein, Vad bör staten göra?, s. 120 f.

<sup>150</sup> Jfr Åsard, Runblom, Lindahl, s. 311 ur Åsard & Runblom redaktörer, ”Positiv särbehandling i Sverige och USA”, och Rothstein, s. 203.

<sup>151</sup> Rothstein, s. 203-204.

<sup>152</sup> Jfr Comprehensive Employment Training Act (CETA) som trädde i kraft 1973 och riktade sig till låginkomsttagare och långtidsarbetslösa och som upphävdes nio år senare. Jfr Rothstein s. 203. Se även Åsard, Runblom, Lindahl, s. 310-311.

<sup>153</sup> Se Joachim Vogel, ”Integration till svensk välfärd?” - Om invandrares välfärd på 90-talet, Levnadsförhållanden, Rapport nr 96, Statistiska Centralbyrån, Arbetslivsinstitutet 2002, s. 29 f. med hänvisning till Faist (1996).

grad av regleringar och den marknadsorienterade en låg grad. I sistnämnda modell, som är kännetecknande för USA, kommer integrationspolitiken i hög utsträckning handla om riskerna att hamna i ekonomisk deprivation, där nyanlända invandrare oftare hamnar i låglöneyrken.<sup>154</sup> Å andra sidan kan en avreglerad arbetsmarknad upplevas som mindre komplicerad när det gäller arbetssökande och nyföretagande. I Sverige såsom policyorienterad stat är risken att hamna i ekonomisk deprivation mindre. För svenska nyanlända invandrare ersätts å andra sidan dessa risker ofta med svårigheter att få *tillgång* till arbetsmarknaden.<sup>155</sup> De hårda svenska regleringarna anses i detta avseende kunna ha en hämmande inverkan på invandras integrationsmöjligheter samtidigt som redistributionen av ekonomiska medel kan antas sänka incitamenten att särbehandla olika invandrargrupper. Inom ekonomisk forskning har man också talat om sådana här ”tröskeleffekter” där skatte- och bidragsregler kan försvåra invandras inträde på den svenska arbetsmarknaden.<sup>156</sup> Andra aspekter som framhållits i detta sammanhang är de fackliga ansträngningarna att försvara lönenivån genom politiska påtryckningar för att utestänga utländsk arbetskraft.<sup>157</sup>

Den s.k. ”passiva staten” som är kännetecknande för USA kan givetvis också förklaras genom den federala statsformen. Ett viktigt kännetecken för den svenska folkhemsmodell som från 1930-talet växte fram i Sverige är tvärtom en aktiv statsmakt som vid behov skulle intervensera i ekonomin, säkra sysselsättningen och inte minst ge skydd åt de mest utsatta grupperna.<sup>158</sup>

### 6.1.3 Utanförskapets dubbla bottnar

Utifrån ett välfärdspolitiskt perspektiv bör man alltså iakttä försiktighet vid särskiljandet av begrepp som klass och etnicitet. Som vi sett är det amerikanska välfärdssystemets förmåga att reducera fattigdomen efter skatt och transfereringar små.<sup>159</sup> Många av de viktigaste förmånerna som pensioner och sjuk- och hälsovård är knutna till det arbete man har. Christopher Pierson skriver att det är få som förnekar att rasistiska fördomar bland vita gentemot svarta är en viktig förklaring till de sistnämndas underordnade ställning i samhället. Samtidigt är det få som menar att rasfördomarna i sig kan ge den adekvata förklaringen till graden av och upprätthållandet av de svartas underordnade position i dagens amerikanska samhälle.<sup>160</sup> Mot denna bakgrund kan man hävda att utanförskapet i USA

---

<sup>154</sup> Ibid, s. 30.

<sup>155</sup> Ibid, s. 30.

<sup>156</sup> Lundh, *Invandringen till Sverige*, s. 78.

<sup>157</sup> Ibid, s. 79. På liknande sätt har turordningsreglerna i lagen om anställningsskydd kritiserats då den i praktiken missgynnar många invandrare då de oftare är visstidsanställda eller haft en kortare anställningstid, Ibid, s. 80.

<sup>158</sup> I detta sammanhang har även betonats vikten av att Sverige är ett litet land där småskaligheten gjort de fackliga organisationerna starka och enhetliga. Jfr Arvidsson, Berntson, Dencik, *Modernisering och välfärd*, s. 156.

<sup>159</sup> Jfr Björn Halleröds tabell s. 40 ur Palme & Wennemo redaktörer, ”Generell välfärd, Hot eller möjlighet?”, s 40.

<sup>160</sup> Christopher Pierson, *Beyond the Welfare State*, s. 77.



har dubbla bottnar där landets djupt rasistiska förhistoria utgör den ena och landets selektiva välfärdssystem i viss mån utgör den andra. Utifrån detta perspektiv kan båda omständigheterna sägas ha bidragit till upprätthållandet av en ”etniskt färgad” fattigdom som i synnerhet har drabbat den svarta befolkningen. Men det har också bidragit till en utbredd förekomst av ”affirmative action”.

## 6.2 Särbehandling i den ”generella” välfärdsstaten

### 6.2.1 Omfördelningsparadoxen

I jämförelse med USA har Sverige ett högt skatteuttag. Detta är inte förvånande då en generell välfärdsstat kräver ett högre skattetryck än en selektiv. Om offentliga tjänster och förmåner skall komma hela befolkningen till del och om de dessutom skall ha en så hög nivå att de ska tillfredsställa kraven även hos den mer välsituerade delen av befolkningen så krävs det ett högre skatteuttag än vad som gäller för den selektiva modellen.<sup>161</sup> Man kunde ju tro att ett selektivt system, som inriktar sig på att ta från de rika och ge till de fattiga, skulle uppnå störst reell omfördelningseffekt. Den ofrånkomliga slutsatsen av omfördelningsparadoxen (varav den fått sitt namn) är dock den omvända; ju mer generellt välfärdssystem desto större reell omfördelningseffekt.<sup>162</sup> Omfördelningsparadoxen kan enkelt förklaras utifrån den modell Bo Rothstein använder i *Vad bör staten göra?* (se figur 2 s. 39).<sup>163</sup> Tabellen utgår från att utgifterna (skatten) beräknas proportionellt men inkomsterna (service, bidrag) nominellt vilket får till följd att det sker en kraftig omfördelning mellan de med höga inkomster och de med låga. Detta beror på att beskattningen huvudsakligen är proportionell samtidigt som de flesta bidragen är nominella eller har ett tak, vilket innebär att bidragen bara följer inkomsten till en viss gräns. Tabellen nedan utgår från antagandet att den som tjänar mest (A) har en fem gånger högre medelinkomst än bottengruppens (E), vidare att erläggande av skatt blir proportionellt i förhållande till inkomsten,<sup>164</sup> vidare att alla offentliga bidrag är generella vilket innebär att individerna i varje grupp *i genomsnitt* erhåller samma summa i form av bidrag och offentliga tjänster.<sup>165</sup> Effekterna av omfördelningsparadoxen är ännu enklare om man betraktar tabellen utifrån

---

<sup>161</sup> Rothstein, s. 176 f.

<sup>162</sup> Ibid s. 181-182. Joakim Palme har på flera ställen gjort en liknelse mellan omfördelningsparadoxen och Mattheus Evangeliets budskap (13:12) om att ge åt dem som redan har; *åt den som har skall varda givet*.

<sup>163</sup> Se även Björn Halleröds modell (s. 40) som på ett pedagogiskt sätt visar de olika transfereringssystemens reducering av fattigdom. Det är givetvis av intresse att Sverige hamnar i topp och U.S.A. i botten av tabellen bland de medräknade länderna.

<sup>164</sup> Tabellen bortser alltså dessutom från skattens progressivitet.

<sup>165</sup> Rothstein, s.179.

den dubbla italienska bokföringens princip där Skatt (40%) är en debitpost och Transfereringar en kreditpost.<sup>166</sup>

Trots att det kan invändas att många bidrag i den generella välfärden är inkomstrelaterade och därför i många fall bara tillkommer vissa så är den omfördelande effekten likväl stor. Detta beror på att det i nästan alla inkomstersättningssystem finns ett tak där ersättning inte längre utgår men där de mest välbetalda via löneskatten fortsätter betala in avgifter.<sup>167</sup> Detta tillsammans med ett högt skattuttag får effekten att omfördelningen inte bara beror ”på träffsäkerheten utan också på de stora summor som flyttas om”.<sup>168</sup> Mot bakgrund av det ovan sagda kan hänvisas till tabellen nedan där ojämlikhetstalet efter skatter och transfereringar sjunkit från 1/5 till 1/2,33. För att ett välfärdssystem skall vara omfördelande krävs alltså, till skillnad mot vad man skulle kunna tro, att man har med inte bara de fattiga utan även de mer välbetalda.<sup>169</sup> De viktigaste skillnaderna mellan den amerikanska och svenska modellen är alltså graden av statlig intervention i välfärdspolitiken, hur stor del av befolkningen som har tillgång till systemen, förmånernas storlek och deras finansiering.<sup>170</sup>

Figur 2

Grupp	Medelinkomst	Skatt (40)%	Transfereringar	Inkomst efter skatter och transfereringar
A (20%)	1000	400	240	840
B (20%)	800	320	240	720
C (20%)	600	240	240	600
D (20%)	400	160	240	480
E (20%)	200	80	240	360
Kvot mellan grupper A & E	1/5	(=1200)	(1200/5=240)	1/2,33

## 6.2.2 Ökat tryck på den svenska välfärdsstaten

Som vi sett är alltså grundtanken med den svenska generella välfärdsmodellen att den ska ”innefatta alla”, med universella bidragsregler och förhållandevis få behovsprövade åtgärder. Fram till slutet av 1960-talet var Sverige också ett i en internationell jämförelse mycket homogent

<sup>166</sup> Ibid s. 181.

<sup>167</sup> Ibid s. 180-181.

<sup>168</sup> Ibid s. 181 med hänvisning till Walter Korpi och Joakim Palme (1993), s. 148 och Weale (1990).

<sup>169</sup> Ibid s. 182-183.

<sup>170</sup> Jfr Åsard, s. 18 ur Åsard & Runblom redaktörer, ”Positiv särbehandling i Sverige och USA”.

samhälle. Som framgått ovan börjar dock den bilden ändras från denna tid och successivt börjar vissa integrationsproblem uppstå för många invandrare. Under 1980-talet låg den öppna arbetslösheten bland utländska medborgare på ungefär det dubbla gentemot den övriga befolkningen. Under 1990-talets lågkonjunktur i kombination med stor nyinvandring ökade den ytterligare till ungefär det tredubbla.<sup>171</sup> Detta har inneburit stora påfrestningar för det svenska välfärdssystemet. 1990-talet kan också sägas ha inneburit en vändpunkt för den svenska välfärdsmodellen då massarbetslöshet, budgetunderskott och offentligt sparande ökade de sociala klyftorna. Dessutom utsattes både gamla och nya invandrare för ett hårdare konkurrenstryck som innebar att det blev svårare att komma in på arbetsmarknaden och lättare att bli av med jobbet.<sup>172</sup> Utvecklingen har också inneburit att själva ”invandrarkategorin” måste nyanseras. Statistiken uppvisar nämligen stora skillnader i välfärd mellan olika grupper. Flyktinginvandrare från aktuella krigszoner och andra världsdelar är kraftigt missgynnade medan välfärden hos arbetskraftsinvandrare från Norden och Centrala EU ligger i nivå med svenskfödda.<sup>173</sup> Man har därför börjat tala om en etnisk differentiering inom många av de viktiga välfärdsindikatorerna.<sup>174</sup> Andelen fattiga<sup>175</sup> bland invandrare som varit här mindre än tio år är tre gånger högre än bland infödda svenskar, och bland invandrare från f.d. Jugoslavien, Afrika och Polen fem gånger högre.<sup>176</sup> För i synnerhet flyktinginvandrare har också själva etableringsfasen på arbetsmarknaden kraftigt fördröjts under 1990-talet.<sup>177</sup> Sedan 1970-talet har alltså kategorin ”invandrare” successivt kommit att innefatta allt fler personer med allt mer skiftande bakgrund och behov. Variationen inom den övergripande kategorin ”invandrare” är idag mycket stor.

Den svenska generella välfärdsmodellen tycks alltså inte ”räcka till” för att undvika stigmatisering och utanförskap av många invandrargrupper. Detta tycks indikera att det faktiskt finns tillräckligt trovärdiga samband mellan etnisk tillhörighet och vissa behov även i Sverige.

---

<sup>171</sup> Borevi, s. 147 ur Åsard & Runblom redaktörer, ”Positiv särbehandling i Sverige och USA”.

<sup>172</sup> Joachim Vogel och Mikael Hjelm, ”90-talskrisen slog hårt mot flyktingar”, SCB VälfärdsBulletin nr 4 2002, s. 6.

<sup>173</sup> Ibid s. 8, jfr tabell som redovisar välfärdsindikatorer som inkomst, sociala nätverk, sysselsättning, trångboddhet men även hälsoskillnader såsom ångslan, oro, ångest o.s.v.

<sup>174</sup> Vogel, ”Integration till svensk välfärd?”, s. 151. Som viktiga välfärdsindikatorer kan anges t.ex. arbetslöshet, sysselsättning, inkomst, sociala nätverk, trångboddhet, tillgång till bil, hälsoproblem, umgänge med grannar o.s.v. Rapporten bygger på SCB:s undersökningar av levnadsförhållanden (ULF) för åren 1979-2001.

<sup>175</sup> Fattigdomsgränsen sätts här som socialbidragsnormen.

<sup>176</sup> Ibid. s. 152.

<sup>177</sup> Ibid s. 151.

## 7 Närmare om det svenska kategoriseringsproblemet

Den övergripande målsättningen med positiv särbehandling är att skapa större rättvisa eller jämlikhet. Samtidigt är frågan hur målgrupperna skall identifieras central för varje program som bygger på positiv särbehandling. Oavsett om målet är att komma åt ett visst behov, kompensera för tidigare diskriminering eller för att främja mångfald så krävs identifiering av de grupper som "fattas" för att uppnå målet.<sup>178</sup>

Vi har tidigare sett att den amerikanska befolkningsstatistiken är mer etniskt differentierad än den svenska då den innehåller fler kategorier av etnisk och rasmässig natur. Dessa kategoriseringar är förvisso inte okontroversiella men systemet innebär att man kan kartlägga arbetsplatser samt mäta utfallet av olika särbehandlingsprogram mot relevant statistik.

Det är därför lämpligt att närmare studera den svenska "motviljan" att kategorisera och registrera människor på etnisk och rasmässig grund samt undersöka vilka implikationer det haft för olika förslag om positiv etnisk särbehandling i Sverige.

Det finns, som Karin Borevi påpekat, många viktiga likheter mellan positiv särbehandling i dess svagare form (jfr kap 2) och välfärdspolitiska åtgärder. I likhet med välfärdspolitiska åtgärder handlar svag positiv särbehandling om att på ett mer generellt plan främja en grupp människor som anses vara särskilt utsatt för diskriminering eller som på annat sätt missgynnas jämfört med majoritetsbefolkningen.<sup>179</sup> Likheterna består exempelvis i att välfärdspolitiska åtgärder och svag positiv särbehandling båda två innebär undantag från likabehandlingsprincipen, båda två erbjuder en viss ekonomisk och social kompensation, båda två innebär riktade åtgärder för att hjälpa missgynnade, båda två förutsätter dessutom en identifikation av de grupper som skall anses berättigade. En viktig skiljelinje kan hävdas vara att välfärdspolitiska åtgärder inte motiveras av att gruppen blivit utsatt för diskriminering och/eller en historisk orättvisa. Denna distinktion har dock av ovan redovisade skäl inte varit lika framträdande i Sverige som i USA. Den stora likheten mellan svag positiv särbehandling och välfärdspolitiska (läs invandrapolitiska) åtgärder är viktig eftersom man kan hämta erfarenhet från sådana åtgärder som har relevans även för åtgärder som bygger på positiv särbehandling.

---

<sup>178</sup> Borevi s. 136 ur Åsard & Runblom redaktörer, "Positiv särbehandling i Sverige och USA".

<sup>179</sup> Ibid, s. 131.

## 7.1 Vikten av relevant statistik

I en diskussion om problemet med att uppnå en effektiv och ”rättvis” positiv etnisk särbehandling så är det alltså av stor vikt att man har tillgång till relevant statistik. Vi skall nu titta närmare på denna aspekt och se hur det svenska kategoriseringsproblemet blir än tydligare när man börjar diskutera konkreta praktiska förslag om positiv etnisk särbehandling. En utgångspunkt för positiv etnisk särbehandling är att den ”etniska” indelningen går att relatera till något mätbart förhållande utanför arbetsplatsen.<sup>180</sup> I Sverige är födelseland, medborgarskap (och utomnordiska medborgare) de enda aspekterna av etnisk och kulturell bakgrund som kan följas upp genom offentlig statistik. Dessa kriterier utgör därmed de enda statistiskt mätbara jämförelseobjekten utanför arbetsplatsen när man ska bedöma om man uppnått ”etnisk mångfald”.<sup>181</sup> Enligt regeringen kommer därmed ”uppföljningsbara mål i hög utsträckning att rikta in sig på skillnader mellan personer av utländsk respektive svensk härkomst samt mellan utrikes och inrikes födda”. Det kan enligt regeringen finnas behov att ”noga följa utvecklingen även avseende andra aspekter av den etniska och kulturella mångfalden”.<sup>182</sup>

## 7.2 Nödvändig eller farlig kunskap?

I en motion till riksdagen benämnd ”Befolkningsstatistik och etnisk identitet” ifrågasätter Ana Maria Narti (fp) hur människors identitet registreras i Sverige.<sup>183</sup> Hon kastar ljus över det faktum att det inte finns någon allmänt accepterad princip för registrering av etnisk identitet. Hon vågar därmed ifrågasätta den svenska ”reflexmässiga” rädslan att registrera människors etniska tillhörighet och att dela in människor i olika kategorier. Resultatet av denna som hon kallar ”statistisk-ideologiska manöver” är en stor förvirring.<sup>184</sup> Hon påpekar att ingen t.ex. vet hur många sverigefinländarna är, trots att de utgör Sveriges största minoritetsgrupp. Därmed är det också mycket svårt att veta vilka insatser som skall göras för att främja finska språket. Albaner från Kosovo utgör i statistiken personer

<sup>180</sup> Jfr SOU 1997:174, s. 239.

<sup>181</sup> Se SCB:s hemsida, ”Befolkningsstatistik”,  
[http://www.scb.se/templates/Product\\_\\_\\_\\_\\_25785.asp](http://www.scb.se/templates/Product_____25785.asp)

<sup>182</sup> Jfr regeringens uttalande i anslutning till de integrationspolitiska målsättningarna i prop. 2005/06:1 Utgiftsområde 8, s. 12.

<sup>183</sup> Motion till riksdagen 2002/03:fp 402 av Ana Maria Narti (fp). I denna del av framställningen hänvisas till motionen som saknar sidnumrering.

<sup>184</sup> Narti ger som exempel de statistiska resultaten av broschyren Statistik om Stockholms län och region nr 5, 2002 som bär rubriken *Personer med utländsk bakgrund 2001 - Stockholms län, dess kommuner och sjukvårdsområden*. Här får man veta att länets grupper med utländsk bakgrund var sammanlagt 357 654, att 137 858 av dessa är födda utomlands, 28 587 är utländska medborgare födda i Sverige, 191 209 är svenska medborgare födda i utlandet och att antalet länder som speglas i denna statistik år 2001 är 178 och var år 2000 179. Narti skriver: ”Samma beräkningar genomförs också över hela landet år efter år och resultaten redovisas i alla utredningar och rapporter angående flyktingars och invandrares situation i vårt land”.

från f.d. Jugoslavien. Kurder kan lika väl vara födda i Turkiet, Irak, Iran eller i någon f.d. Sovjetisk-asiatisk republik. Narti konstaterar vidare att den stora mängden naturaliserade f.d. flyktingar som redan fått svenskt medborgarskap försvinner i en ”grå identitetslöshet i arbetsförmedlingarnas register”. Det som är intressant med Nartis kritik är att hon menar att det *nuvarande* systemet likaväl kan anses kränka individernas identitet som ett system som registrerar en mer specifik etnisk grupptillhörighet. Hon menar att nuvarande metod leder till direkt felaktiga beräkningar, eftersom stora grupper helt tappas bort i kalkylerna. Narti anser också att principen om frivillig självregistrering som tillämpas i många länder borde införas även i Sverige.

I förarbeten och debatt kring positiv etnisk särbehandling är det svårt att finna konkreta förslag som på allvar vill ta konsekvenserna av denna del av kategoriseringsproblemet. Den snävaste kategoriseringsform som hittills varit på förslag är antagligen det förslag som presenterades av Invandrarpolitiska kommittén 1995.<sup>185</sup>

Utredningens förslag gick bl.a. ut på åtgärder i form av en bankgaranti och anställningsprogram för nyanlända invandrare. Bankgarantin motiverades av att invandrare antogs ha sämre nätverk i affärsvärlden och sämre kännedom om svenska administrativa system m.m.<sup>186</sup> Målgruppen för bankgarantin riktade sig till personer som inte kom från EES-området.<sup>187</sup> Målgruppen för anställningsprogrammen riktade sig till personer som inte kom från EES-området och som varit i Sverige i högst tio år.<sup>188</sup> Regeringen ansåg för egen del att utomnordiska medborgare redan var en prioriterad målgrupp för arbetsmarknadspolitiska åtgärder.<sup>189</sup> En viktig anledning till detta var enligt regeringen just det faktum att gruppen är statistiskt urskiljbar.<sup>190</sup> Samtidigt skriver regeringen att en sådan grupp antagligen är för stor och heterogen för att rikta särskilda åtgärder till. Det framhålls att det kan finnas stora skillnader mellan personer från Afrika och Asien och personer från t.ex. Västeuropa när det gäller arbetslöshet och sysselsättning o.s.v.<sup>191</sup> Förslaget var av denna anledning inte lämpligt enligt regeringen.

Redan 1983 utreddes möjligheterna att införa en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet.<sup>192</sup> I utredningen ägnades ett kapitel åt att diskutera möjligheter att använda positiv särbehandling för att främja etniska minoriteters ställning i arbetslivet. Enligt utredningen handlade positiv särbehandling främst om att skapa största möjliga rättvisa.<sup>193</sup>

---

<sup>185</sup> SOU 1995:76, ”Arbete åt invandrare”, Delbetänkande.

<sup>186</sup> Ibid, s. 64.

<sup>187</sup> Ibid, s. 64. Därmed innefattades länder som USA, Kanada och Schweiz som stod utanför EES-avtalet. Jfr Borevi, s. 151.

<sup>188</sup> Ibid, s. 70.

<sup>189</sup> Prop. 1997/98:16, s. 50.

<sup>190</sup> Ibid, s. 51.

<sup>191</sup> Ibid, s. 51.

<sup>192</sup> SOU 1983:18, ”Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet”: Delbetänkande av Diskrimineringsutredningen.

<sup>193</sup> Ibid, s. 124.

Utredningen konstaterar att det innebär att statistik måste föras dels i samhället, dels på företagen med avseende på etnisk tillhörighet.

*”För att på detta sätt uppnå maximal rättvisa skulle det krävas en omfattande administration med uppgiften att göra något slags etnisk registrering av arbetskraften. Systemet blir kostnadskrävande och förenat med stora tillämpningsproblem. Det skulle dessutom säkert av många upplevas som ett icke önskvärt ingrepp i den personliga integriteten”.*<sup>194</sup>

Trots de konstaterade svårigheterna ville utredaren inte helt stänga dörren för positiv särbehandling och slutligen valde man att lägga fram en rad luddiga kriterier för att trots allt hålla dörren öppen.<sup>195</sup> Vid denna tid ansåg dock regeringen att förslaget inte var någon lämplig modell för lagstiftning mot etnisk diskriminering varför det aldrig infördes någon lag om diskrimineringsförbud och följaktligen inte heller något undantag för positiv särbehandling.<sup>196</sup>

I denna del är det också av intresse att ta del av förarbetena till lag (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet. Genom denna lag fick Sverige till sist ett skydd mot etnisk diskriminering i arbetslivet.<sup>197</sup> Numera innehåller lagen inget undantag för direkt diskriminering (positiv särbehandling) men uppställer vissa krav på aktiva åtgärder. I jämförelse med jämställdhetslagen innehåller lagen mot etnisk diskriminering inget krav på att uppnå jämlikhet i resultat utan endast jämlika möjligheter.<sup>198</sup> I tidigare lydelse uppställde lagen ett krav på att arbetstagaren skulle verka för etnisk mångfald i arbetslivet.<sup>199</sup> Med anledning av detta hamnade dock utredaren snart inför samma kategoriseringsproblematik som tidigare (och senare) utredningar. Bl.a. diskuterades vilka hjälpmedel som arbetsgivaren kunde använda för att ”främja etnisk mångfald”. Först övervägde utredaren ett förslag om etnisk kartläggning samt att ålägga arbetsgivaren att upprätta en mångfaldsplan.<sup>200</sup> Utredaren backade dock från detta krav då de ansåg att de inte hade ”fått

---

<sup>194</sup> SOU 1983:18, s. 124.

<sup>195</sup> Ibid. s. 125, Utredaren påstod t.ex. att det skulle vara möjligt att utforma regler om positiv särbehandling ”som mer avgörs utifrån skön och som samtidigt innebär att rättssäkerheten inte sätts i fara”. Jfr Borevi s. 161 ur Åsard & Runblom redaktörer, ”Positiv särbehandling i Sverige och USA”.

<sup>196</sup> Prop. 1985/86:98, s. 22 ff.

<sup>197</sup> Riksdagen fattade redan 1994 beslut om att införa en lag mot etnisk diskriminering bl.a. mot bakgrund av att det ansågs nödvändigt på grund av Sveriges åtaganden genom ratificerandet av 1965 års FN-konvention om avskaffande av alla former av diskriminering, artikel 5 (i). Frågan om positiv särbehandling togs dock inte upp vare sig i utredningen eller i regeringens eller riksdagens behandling av ärendet. Jfr Borevi, s. 163 ur Åsard & Runblom redaktörer, ”Positiv särbehandling i Sverige och USA”.

<sup>198</sup> Detta framgår vid en jämförelse av de respektive lagarnas formuleringar.

Jämställdhetslagen kräver att arbetsgivaren verkar för att lediga anställningar söks av både kvinnor och män. Lagen mot etnisk diskriminering kräver att arbetstagare oavsett etnisk tillhörighet ges möjlighet att söka lediga anställningar. Jfr lag (1999:130) 7 § och lag (1999:433) 8 §.

<sup>199</sup> Se tidigare 4 § före ändring genom Lag (2003:308).

<sup>200</sup> SOU 1997:174, s. 236.

tillräckligt stöd för den konsekvens ett sådant åliggande skulle medföra, nämligen ett krav på att arbetsgivare skall etniskt kartlägga alla sina anställda”.<sup>201</sup> Arbetsgivarna borde istället rekommenderas att göra en kartläggning av de anställdas etniska tillhörighet.<sup>202</sup> Hur själva kartläggningen skall gå till ges dock inget riktigt svar på. Inte heller hur de anställdas etnicitet ska kategoriseras och redovisas. Utredningen hade som utgångspunkt att indelning borde kunna gå att ”relatera till något statistiskt mätbart förhållande utanför arbetsplatsen”.<sup>203</sup> Utredningen hänvisade till Storbritannien, USA och Kanada och de mångfaldsplaner som där används för att främja etnisk mångfald. Som vi har sett kan man i dessa länder vid en eventuell kartläggning jämföra de anställdas etniska tillhörighet med nationell befolkningsstatistik för att bedöma i vilken mån en arbetsplats kan sägas spegla befolkningens etniska sammansättning.<sup>204</sup> Utredningen är dock själv skeptisk till att använda exempelvis medborgarskap på grund av alla problem som uppstår. Hur registrerar man den som har dubbelt medborgarskap? Hur registrerar man statslösa? Hur skall den som bytt medborgarskap men återvänt till Sverige registreras? Utredningen ifrågasätter också rimligheten i att den som nyligen blivit svensk medborgare, men som inte hunnit anpassa sig till svenska förhållanden, inte skall kunna omfattas av positiva åtgärder som han eller hon skulle åtnjutit som medborgare i sitt gamla land.<sup>205</sup>

Enligt utredningen vore det bättre med ett system av s.k. självidentifiering. Det skulle både underlätta för arbetsgivaren och minska risken för att kartläggningen skulle upplevas som kränkande och diskriminerande. Självidentifiering kan förvisso ha en integritetsmässig betydelse men det löser inte problemet med att kunna jämföra utvecklingen på en arbetsplats med världen utanför vilket ju är nödvändigt för att kunna mäta effekterna av de aktiva åtgärderna.<sup>206</sup> Utredningen konstaterar att för att kunna göra en tolkning av de data kartläggningen ger måste de gå att relatera till något. En lämplig utgångspunkt kunde enligt utredningen vara företagets normala rekryteringsområde.

*”Detta innebär att underlaget för jämförelsen mellan den faktiska fördelningen och den som bör eftersträvas kan vara olika beroende på vilken typ av arbete och vilken nivå av organisationen som är aktuell. För*

---

<sup>201</sup> SOU 1997:174, s. 237. Utredningen ansåg också att detta gav negativa associationer till registrering av etnisk tillhörighet för ”onda syften”.

<sup>202</sup> Ibid. s. 238.

<sup>203</sup> Ibid. s. 239.

<sup>204</sup> I Kanada finns begreppet ”visible minorities”, synliga minoriteter. Dessa omfattar Blacks, Indo-Pakistani, Chinese, Japanese, Filipino, Southeast Asian, West Asians and Arab, Korean and Other (Latin Americans, Indonesians and Pacific Islanders). I England används följande indelningsgrunder. White, Irish, Black-African, Black-Caribbean, Black-Other, Indian, Pakistani, Bangladeshi, Chinese and Other. Indelningen är också flexibel såtillvida att kategorier kan tillkomma i vissa områden men bortfalla i andra. Se SOU 1997:174, s. 239.

<sup>205</sup> SOU 1997/174, s. 239-240. Jfr Ana Maria Nartis kritik ovan, Motion till riksdagen 2002/03:fp 402 av Ana Maria Narti (fp).

<sup>206</sup> Ibid s. 239-240. Jfr Borevi s. 172 ur Åsard & Runblom redaktörer, ”Positiv särbehandling i Sverige och USA”.



*vissa typer av arbete kan detta innebära att den etniska fördelningen i länet är en bra referens. För andra kan däremot hela Sverige behöva utgöra jämförelseobjekt”.*<sup>207</sup>

I anslutning till detta ger utredningen som exempel att ICA-affären i Gnosjö antagligen har ett helt annat rekryteringsområde än den på samma ort belägna banken som söker kontorschef.<sup>208</sup> Oavsett riktigheten i dessa antaganden är utredningen mycket vag i sina resonemang om hur ”etnisk mångfald” i arbetslivet skall kunna mätas och jämföras med samhället i övrigt. På denna punkt finns stora likheter med DK:s förslag som behandlas i kapitel 8.

### **7.3 Vikten av tydliga måldokument för integrationspolitiken**

Det kan *dessutom* vara så att identifieringen av den kategori som politiken riktar sig till kan variera beroende på vilken målsättning som är vägledande för politiken.<sup>209</sup> Under den stora arbetskraftsinvandringens dagar förekom inget uttalat politiskt integrationsarbete eftersom den invandrapolitiska situationen inte ansågs kräva det. Under tidigt 1970-tal kan man dock säga att den moderna svenska invandrapolitiken börjar ta form. 1968 tillsatte staten den omfattande Invandrarutredningen med uppdrag att utreda invandrares anpassningsproblem m.m.<sup>210</sup> Den invandrapolitik som formulerades av invandrarutredningen kan sägas ha haft dubbla syften då de invandrapolitiska åtgärderna endast delvis avsåg samma personer. Det handlade *delvis* om åtgärder riktade till nyinvandrade som under en övergångstid behövde hjälp med anpassningen till det nya samhället. I detta sammanhang utgjorde ”invandrare” en välfärdspolitisk kategori med specifika behov på samma sätt som välfärdspolitiken identifierade andra kategorier som ”arbetslösa” och ”småbarnsföräldrar”.<sup>211</sup> Men det handlade *dessutom* om åtgärder ”av minoritetspolitisk karaktär”.<sup>212</sup> Syftet med dessa åtgärder var att erbjuda ett permanent stöd för invandrare för att hjälpa dem behålla sina ursprungliga kulturer och språk i Sverige. Det var alltså inte fråga om att avhjälpa ett övergående behov utan snarare att betona olika invandrargrupper i deras egenskap av språkliga, kulturella eller etniska minoriteter i det svenska samhället.<sup>213</sup> Utredningen skriver: ”Det bör

---

<sup>207</sup> SOU 1997:174, s. 240. Jfr även Borevi, s. 172 ur Åsard & Runblom redaktörer, ”Positiv särbehandling i Sverige och USA”.

<sup>208</sup> SOU 1997:174, s. 240.

<sup>209</sup> Ibid, s. 137.

<sup>210</sup> SOU 1974:69, s. 33-34.

<sup>211</sup> Borevi, s. 140 ur Åsard & Runblom redaktörer, ”Positiv särbehandling i Sverige och USA”.

<sup>212</sup> Se SOU 1974:69, s. 93.

<sup>213</sup> Jfr SOU 1974:69, s. 33-34 och Borevi, 140 ur Åsard & Runblom redaktörer, ”Positiv särbehandling i Sverige och USA”. Det skall noteras att frågan om samernas ställning i det svenska samhället låg utanför Invandrarutredningens uppgifter (SOU 1974:69 s. 93). De ”minoritetspolitiska” åtgärderna rörde alltså främst de grupper som invandrat efter andra

observeras att åtgärder för invandrarnas sociala anpassning och åtgärder till stöd för kulturell egenverksamhet bland språkliga minoriteter endast delvis avser samma personer”.<sup>214</sup>

År 1980 tillsattes Invandrapolitiska kommittén (IPOK) för en översyn av 1975 års riktlinjer.<sup>215</sup> Resultatet av utredningens arbete blev att invandrare inte längre var att betrakta som minoriteter. IPOK skriver att det kan finnas stora skillnader mellan invandrare från samma land och med samma modersmål beroende på om de kommer från landsbygden eller städerna eller från olika samhällsklasser.<sup>216</sup> IPOK skriver också att det knappast är möjligt att ”under en längre tids vistelse i Sverige helt hålla kvar levnadsmönster och värderingar från ett annat land när de starkt avviker från de svenska”.<sup>217</sup> I sin proposition höll regeringen med om att minoritetsbegreppet borde reserveras för de grupper som sedan mycket länge eller alltid varit bosatta i landet.<sup>218</sup> Utgångspunkten för de invandrapolitiska åtgärderna var enligt regeringen i första hand människors enskilda förutsättningar och behov. Detta hindrade dock inte att samhället gav bidrag till kollektiva verksamheter bland invandrare såsom föreningsverksamhet och religionsutövning.<sup>219</sup>

1997 fattade riksdagen beslut om nya riktlinjer för vad som tidigare gått under benämningen ”invandrapolitik”. De nya riktlinjerna kallades för ”integrationspolitik”.<sup>220</sup> Regeringen ansåg att säråtgärder som riktar sig till invandrare som grupp bör begränsas till insatser och åtgärder som kan behövas under den första tiden i Sverige.<sup>221</sup> Kategoriseringar skulle alltså i möjligaste mån undvikas. Samtidigt skriver regeringen att integrationspolitiken särskilt skall uppmärksamma dem ”...som på grund av sin härkomst eller till följd av sin etniska eller kulturella bakgrund riskerar att få ett sämre utgångsläge än andra...”.<sup>222</sup> Detta antyder att den nya integrationspolitiken ändå pekar ut vissa målgrupper, även om dessa är ganska vaga.<sup>223</sup> I de nya riktlinjerna hade regeringen en klart uttalad

---

världskriget och deras rätt att bibehålla det egna språket, utöva kulturell egenverksamhet och upprätthålla kontakt med ursprungslandet o.s.v. (Jfr SOU 1974:69 s. 93, 95). Som redan nämnts är minoritetspolitiken sedan år 2000 ett eget politikområde. Minoritetspolitiken inrättades som en följd av att Sverige ratificerade två Europarådskonventioner, dels den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk, dels Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter. De nationella minoriteterna är samer, sverigefinnar, tornedalningar, romer och judar. I Invandrarutredningen från 1974 betraktas s.k. ”etablerade minoriteter” som t.ex. judar och ester fortfarande som delar av ”ett och samma problemområde”. Jfr SOU 1974:69 s. 93-94.

<sup>214</sup> Se SOU 1974:69, s. 93.

<sup>215</sup> SOU 1984:58, s. 3.

<sup>216</sup> Ibid, s. 46.

<sup>217</sup> Ibid, s. 46.

<sup>218</sup> Prop. 1985/86:98, ”Invandrapolitiken”.

<sup>219</sup> Ibid, s. 17.

<sup>220</sup> Prop. 1997/98:16 ”Sverige, framtiden och mångfalden - från invandrapolitik till integrationspolitik.”.

<sup>221</sup> Ibid, s. 1.

<sup>222</sup> Ibid, s. 22.

<sup>223</sup> Se Borevi, s. 145 ur Åsard & Runblom redaktörer, ”Positiv särbehandling i Sverige och USA”.

målsättning om ökad mångfald.<sup>224</sup> Det preciserades dock aldrig *vilken sorts* mångfald detta gällde eller *hur* mångfalden skulle ökas; dvs. vilken politisk strategi som skulle användas.<sup>225</sup> Målen för dagens integrationspolitik bygger fortfarande huvudsakligen på de riktlinjer som beslutades av riksdagen 1997.<sup>226</sup> Målet för den svenska integrationspolitiken ser ut enligt följande:

- lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund
- en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund
- en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt för olikheter inom de gränser som följer av samhällets grundläggande demokratiska värderingar och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för.<sup>227</sup>

Första strofen lyfter fram principen om icke-diskriminering och likabehandling. Den andra lyfter fram vikten av mångfald som svårligen kan uppnås genom strikt likabehandling. I anslutning till målen skriver regeringen att den särskilt vill ”fästa uppmärksamhet på att etnisk och kulturell mångfald är ett mångfacetterat och därmed svårsmitt begrepp som bland annat omfattar födelseland men även region, medborgarskap, modersmål, religion, identitet och uppväxtmiljö”. På samma ställe skriver regeringen: ”...icke desto mindre är det viktigt att resultaten av regeringens insatser för att uppnå målet på lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter följs upp”.<sup>228</sup>

---

<sup>224</sup> Prop. 1997/98:16, s. 45 f.

<sup>225</sup> Borevi s. 146 ur Åsard & Runblom redaktörer, ”Positiv särbehandling i Sverige och USA”. Regeringen konstaterar att det i flera länder, inte minst USA och Storbritannien, sker en medveten satsning bland företag och myndigheter för att öka mångfalden bland sina anställda. ”En ökad mångfald i verksamheten kan innebära fler marknadsandelar, större lönsamhet, högre produktivitet etc”, se prop 1997/97 s. 46. Jfr även det engelska begreppet ”diversity pays”.

<sup>226</sup> Jfr prop. 2005/06:1, Utgiftsområde 8, ”Invandrare och flyktingar”. Se också Integrationsverkets hemsida och de styrdokument som ligger till grund för Integrationsverkets arbete. [http://www.integrationsverket.se/Tpl/NormalPage\\_\\_\\_\\_305.aspx](http://www.integrationsverket.se/Tpl/NormalPage____305.aspx)

<sup>227</sup> Målen för integrationspolitiken fastställdes av riksdagen hösten 1997 (prop. 1997/98:16, bet. 1997/98:SfU6, rskr.1997/98:68) och kompletterades 2001 (prop. 2000/2001:01, bet. 2000/01:SfU2, rskr. 2000/01:72) och 2002 (prop. 2002/2003:01, bet. 2002/03:SfU2, rskr. 2002/03:46). Jfr prop. 2006/07:1 Utgiftsområde 13.

<sup>228</sup> Prop. 2005/06:1 Utgiftsområde 8, s. 12.

## 8 Sverige idag - Vem skall gynnas? Och i så fall hur?

### 8.1 En sammanhållen diskrimineringslagstiftning – SOU 2006:22

Diskrimineringskommittén (DK) hade som främsta uppdrag att överväga en gemensam lagstiftning mot diskriminering som omfattar alla eller flertalet diskrimineringsgrunder och samhällsområden. Den nuvarande diskrimineringslagstiftningen finns som bekant i flera olika lagar. Regeringen har påpekat att den nuvarande lagstiftningen har kritiserats för att vara splittrad och svåröverskådlig.<sup>229</sup> Regeringen menar att en effektiv lagstiftning är ett centralt verktyg i kampen mot diskriminering och att en samordnad lagstiftning skulle kunna skapa en större överskådlighet och därmed lättare få genomslag.<sup>230</sup> Den viktigaste principiella utgångspunkten har då varit att skyddet mot diskriminering skall vara så lika som möjligt för de olika diskrimineringsgrunderna. Därför har man antagit att en enhetlig lagstiftning kan bidra till att skyddet mot diskriminering blir lika starkt, oavsett diskrimineringsgrund.<sup>231</sup> DK:s direktiv innefattade också uppgiften att överväga om regler om positiv särbehandling på grund av etnisk tillhörighet bör införas i arbetslivet.<sup>232</sup> I denna del mynnar utredningens arbete ut i ett förslag om att tillåta positiv etnisk särbehandling. DK föreslår att ett undantag från förbudet mot diskriminering i arbetslivet införs för positiv särbehandling på grund av etnisk tillhörighet i det nya lagförslaget om förbud och andra åtgärder mot diskriminering.<sup>233</sup> DK anser dock att regeln om positiv särbehandling inte bör kunna användas i alla de situationer som omfattas av den föreslagna lagen. Endast när det gäller åtgärder under anställningsförfarandet – inklusive vilka som skall kallas på anställningsintervju och själva anställningsbeslutet – samt i fråga om befordran eller utbildning för befordran bör positiv särbehandling komma i fråga.<sup>234</sup> Skälet är att utredaren anser att det huvudsakliga behovet eller det praktiskt tänkbara användningsområdet av positiv särbehandling är just dessa situationer.<sup>235</sup> Däremot anser DK inte att det behövs någon motsvarande regel om positiv särbehandling i högskolan. Som framgår nedan är detta något som ”Integrationens svarta bok” ifrågasätter.

---

<sup>229</sup> SOU 2006:22, s. 213-214.

<sup>230</sup> Ibid, s. 213-214.

<sup>231</sup> Ibid, s. 346.

<sup>232</sup> Ibid, s. 123-124.

<sup>233</sup> Ibid, s. 660.

<sup>234</sup> Ibid, s. 660.

<sup>235</sup> Ibid, s. 662-663.

### 8.1.1 Tillbaka på ruta ett?

Eftersom utredaren de facto föreslår att positiv etnisk särbehandling skall vara tillåtet i arbetslivet så måste förslaget motiveras och konkretiseras. Utredaren konstaterar att det finns en hel del praktiska problem med att bestämma vilka personer, eller grupper av personer, som skall ges fördelen av positiv särbehandling. Till skillnad från vad som gäller vid positiv särbehandling på grund av kön måste man vid positiv etnisk särbehandling ta hänsyn till fler variabler än två. Utredaren konstaterar att det inte är en enkel sak att fastställa någons etniska grupptillhörighet och det påpekas att inte ens uttrycket ”etnisk svensk” är helt okomplicerat. Är exempelvis den som är född och uppvuxen i Sverige med förälder eller farförälder födda i utlandet att betrakta som etnisk svensk? Enligt utredaren finns dessutom risk för att personer med samma bakgrund kan ha olika uppfattning om saken. DK påpekar att vissa personer känner sig som svenskar och vill kalla sig svenskar, vissa vill behålla sina föräldrars kulturella och etniska identitet medan en tredje inte vill välja alls.<sup>236</sup> Hur skall man avgöra vem som skall ha rätt?

DK konstaterar också att det inte är helt enkelt att bestämma vilka existerande grupper det finns som skall gynnas och vilka som inte skall gynnas. Skall det bara finnas två grupper där den ena, de etniska svenskarna, inte skall gynnas? En sådan indelning leder ju till att en norrman och en afrikan behandlas lika. Detta kan enligt utredaren generellt sett inte anses berättigat.<sup>237</sup> Å andra sidan så är det motsatta förhållandet kanske inte heller att föredra; oavsett om du kommer från Afrika eller ett grannland så har den som vuxit upp i det svenska samhället enklare att förstå koder och språk och traditioner än den som kommer från ett annat samhälle.

DK ger exempel på olika urvalskriterier som använts i universitetsvärlden och kommenterar kriteriet ”sökandes bägge föräldrar utrikes födda” som användes av Uppsala Universitet.<sup>238</sup> Det påpekas att det kunde innebära att en person vars föräldrar kommer från ett kulturellt och ekonomiskt sett Sverige ganska närliggande land i Västeuropa som t.ex. Tyskland skulle kunna komma i fråga. Däremot skulle en person vars far är etnisk svensk och vars mor kommer från Afrika inte komma i fråga. Om man dessutom ponerar att föräldrarna skilt sig tidigt och barnet vuxit upp med sin ensamstående afrikanska mamma så framstår situationen enligt DK som än mer orättvis.<sup>239</sup>

I en sådan situation menar utredaren att många troligen skulle anse att personens förhållanden socialt och ekonomiskt sett i högre grad borde kvalificera honom eller henne för positiv särbehandling än den vars

---

<sup>236</sup> Ibid, s. 655.

<sup>237</sup> Ibid, s. 655.

<sup>238</sup> Vid denna tidpunkt hade fallet nyligen prövats i Svea hovrätt (Jfr Svea hovrätts dom 2005-12-21 i mål T 1040-05). Se SOU 2006:22 s. 604.

<sup>239</sup> Ibid, s. 656.

föräldrar kommer från Tyskland.<sup>240</sup> Exempel ges också på några andra högskolor som genom alternativt urval använt sig av kriterier som ”personer med icke-skandinavisk kulturell bakgrund” och ”utomnordiskt modersmål”. Båda dessa kriterier kan problematiseras på samma sätt och resultatet kan på individnivå framstå som slumpmässigt eller rent av godtyckligt. DK menar att när saken ställs på sin spets så kan en person som är uppväxt i Rinkeby åberopa ”icke-skandinavisk kulturell bakgrund” och när det gäller kriteriet ”utomnordiskt modersmål” så ställer utredaren den retoriska frågan om detta skall tolkas geografiskt eller lingvistiskt.<sup>241</sup>

DK diskuterar också möjligheten att upprätta en legaldefinition. Om man vill använda ”etnisk grund” som ett undantag från likabehandlingsprincipen så kräver ju detta rimligen att man upprättar en användbar definition (legaldefinition) på de etniska kategorierna, även om dessa bara är två till antalet. Utredningen påpekar att det rent tekniskt borde vara möjligt att konstruera en legaldefinition som anger kriteriet för vem som har svensk tillhörighet och vem som inte har det. Man tar dock omedelbart ett steg tillbaka när man i nästa mening säger att: ”I en för individen så viktig fråga som den etniska identiteten bör dock de tekniska och eller rättsliga möjligheterna inte vara avgörande”.<sup>242</sup>

Trots alla konstaterade problem vill DK inte stänga dörren för möjligheterna att använda positiv etnisk särbehandling. Utredaren är dock inte riktigt klar över vilka principer som skall gälla vid målgruppsavgränsningen trots att det framstår som uppenbart att det krävs en tydlig definition om man vill särbehandla människor ”på etnisk grund”. Kanske är det än mer anmärkningsvärt att man aldrig för tanken vidare och nämner problemet med relevant befolkningsstatistik som jämförelseobjekt för de olika indelningsgrunderna. Även om du lyckas upprätta ett antal ”moraliskt” och juridiskt/politiskt godtagbara etniska indelningsgrunder som en arbetsgivare kan använda så måste ju dessa kunna jämföras mot relevant statistik. Inte heller denna gång vill utredaren riktigt se konsekvenserna av detta.

Under rubriken ”etnisk registrering” skriver DK:

”Personers etniska tillhörighet registreras inte idag. Inte heller är vem som är ”invandrare” finns definierat i lag. Det är inte heller nödvändigt att göra sådana sammanställningar eller bestämningar. Under överskådlig tid kommer invandrare, eller personer med utländsk bakgrund, att vara underrepresenterade på den svenska arbetsmarknaden. Positiv etnisk särbehandling kommer därför, även utan att registrering sker, under lång tid att vara möjlig utan att det finns risk för att icke svenska etniska grupper av

---

<sup>240</sup> Ibid, s. 656. Det påpekas också att kriteriet skulle utesluta en same vars föräldrar är födda i Sverige men inte den same vars föräldrar är födda i Norge. Denna åtskillnad anses som säregen om nu samer skall betraktas som ”samma folkgrupp”.

<sup>241</sup> Ibid, s. 657.

<sup>242</sup> Ibid, s. 655.

skäl som hänger samman med positiv särbehandling får en oproportionerligt stor representation på arbetsplatserna”.<sup>243</sup>

Detta tycks vara den enda ”problematisering” av kategoriseringsproblemet som antydningssvis hänför sig till den svenska befolkningsstatistiken. På ett annat ställe skriver man förvisso att arbetsgivaren i längden måste ställa sig frågan när behovet av positiv etnisk särbehandling är uppfyllt. I denna del uttalar man optimistiskt att svaret i mindre företag kan grunda sig ”på en egen observation av en relativt enkelt avläsbar verklighet...” och i större organisationer ”...efter mer övergripande kartläggningar i samverkan mellan lokala parter”. Troligen syftar man då på problemet med att etniskt kartlägga *sin egen* arbetsplats. Resonemanget tycks innebära att man för samman hela invandrargruppen till en kategori.

Även Diskrimineringsombudsmannen (DO) har pekat på de svårigheter och risker som myndigheterna ställs inför vare sig man försöker att själv kartlägga den etniska sammansättningen av sin personal, dem man rekryterar eller dem som finns i samhället runt omkring eller om man använder SCB:s statistik.<sup>244</sup>

Variablerna i befolkningsstatistiken är ju otillräckliga och DO konstaterar att SCB saknar uppgifter över dem som har både svenskt och utländskt påbrå och att där inte heller finns uppgifter om nationella minoriteter eller religiös tillhörighet. I likhet med Ana Maria Narti anser DO att det mest allvarliga med nuvarande ordning är den ”stämpel” som uppkommer genom *nuvarande* system. En analys av befolkningsstatistiken riskerar att inte alls stämma med hur berörda individer själva identifierar sig.

## 8.1.2 Administrativa och integritetsmässiga aspekter

Trots alla problem som DK identifierar så föreslår man alltså att positiv etnisk särbehandling bör vara tillåtet i arbetslivet.<sup>245</sup> Även om man är otydlig med hur statistik skall föras och användas så konstaterar DK att det föreslagna systemet förutsätter att någon form av statistik förs över människors etniska tillhörighet. Detta innebär en integritetskränkning som kan stå i strid med personuppgiftslagen (PUL).<sup>246</sup> Av 13 § PUL framgår att det är förbjudet att behandla personuppgifter som avslöjar bl.a. ras och etniskt ursprung. Att föra statistik över människors etniska tillhörighet står i strid med huvudregeln i PUL. Utredaren påtalar dock att det finns tekniska möjligheter att oberoende av PUL föreskriva en möjlighet för arbetsgivare att registrera de anställdas etniska tillhörighet.<sup>247</sup> Av 2 § PUL framgår att lagen är subsidiär till andra lagar och förordningar. Det går alltså att genom

---

<sup>243</sup> Ibid, s. 668.

<sup>244</sup> Remissyttrande över ”Alla lika olika - mångfald i arbetslivet” (DS 200:69). Dnr 834-20012001-12-20. I denna del hänvisas till remissyttrandet som saknar sidnumrering.  
<http://www.do.se/o.o.i.s/1443>.

<sup>245</sup> SOU 2006:22, s. 660.

<sup>246</sup> Personuppgiftslagen (1998:204).

<sup>247</sup> SOU 2006:22, s. 659.

förordning utverka undantag för dessa situationer. Utredaren konstaterar också att etnisk registrering är resurskrävande eftersom rättssäkerheten kräver att den används i ordnade former. Utredaren påtalar att det behövs ”särskilda insatser” för att identifiera och registrera etnisk tillhörighet. Dessa särskilda insatser kan enligt DK antas vara ganska omfattande. Dessutom krävs att en myndighet har insyn över dess register.<sup>248</sup> Ett annat alternativ är enligt utredaren att registrering kan ske frivilligt. Som vi sett ger detta den fördelen att en arbetsgivares register omfattar endast de som själva vill låta sig registreras. Nackdelen är enligt DK att ett sådant register blir ofullständigt och om ett register inte är rättvisande så faller vitsen med det bort.<sup>249</sup>

DK:s förslag om positiv etnisk särbehandling har kritiserats av många remissinstanser för att lämna för många frågor obesvarade när det gäller hur sådana särbehandlingsprogram skall genomföras i praktiken. Positiv särbehandling förutsätter enligt TCO: s bedömning både registrering på nationell nivå och kartläggning på lokal arbetsplatsnivå. Detta skapar integritetsproblem. TCO menar att registrering av de anställdas etniska bakgrund på en arbetsplats kan upplevas som djupt kränkande av många. För att positiv särbehandling skall kunna legitimeras krävs att sådana program utgår från befolkningens sammansättning. Vidare krävs det kartläggning på arbetsplatsnivå, eftersom det i det enskilda fallet kan komma att handla om en tvist där en individ anser sig diskriminerad i relation till en annan person som positivt särbehandlats. Det är enligt TCO inte sannolikt att en arbetsgivare i det enskilda fallet alltid kan motivera positiv särbehandling med hänvisning till integrationen på nationell nivå.<sup>250</sup> Arbetsgivarverket påpekar att positiv särbehandling rent formellt strider mot likabehandlingsprincipen och innebär att undantag görs från diskrimineringsförbudet. Även arbetsgivarverket konstaterar att positiv etnisk särbehandling kräver någon form av registrering av etnisk tillhörighet, vilket kan vara integritetskränkande och strida mot PUL. Någon rättssäker metod för att använda positiv särbehandling finns enligt arbetsgivarverket inte varför förslaget sannolikt kommer leda till såväl praktiska problem som motsättningar mellan olika etniska grupper på en arbetsplats.<sup>251</sup>

## **8.2 Integrationens svarta bok – SOU 2006:79**

I augusti 2006 presenterade utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering sitt slutbetänkande. Utredningens uppdrag var att utreda strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet och dess konsekvenser för makt och inflytande. I uppdraget ingick att

---

<sup>248</sup> Ibid, s. 659.

<sup>249</sup> Ibid, s. 659.

<sup>250</sup> TCO, Yttrande Dnr Ju2006/1926/IM, s. 15.

<sup>251</sup> Arbetsgivarverket, Yttrande, DNR 0603-0266-17, s. 2 f.



föreslå åtgärder (dock inte författningsändringar) för att motverka strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet och för att öka möjligheterna till inflytande och makt för dem som främst riskerar att utsättas för sådan diskriminering.<sup>252</sup> Utredningen och dess ordförande Masoud Kamali har kritiserats, på vissa håll stark, för resultatet av utredningen. Det har påtalats brister i forskningsunderlaget, dålig återkoppling till egna delbetänkanden, ett diskutabelt historiskt perspektiv, svag begreppslig stringens och precision<sup>253</sup> och på vissa ställen provocerande retoriska grepp.<sup>254</sup> Dessutom har några av utredningens förslag till åtgärder ansetts kräva omfattande lagändringar och utgöra ingrepp i det kommunala självstyret (se nedan avsnitt 6.2.1.4. ).<sup>255</sup> Det är dock inte alla som varit missnöjda; särskilt bland vänstergrupper och vissa invandrargrupper finns ett uttryckligt stöd för utredningens resultat och förslag till åtgärder. På vänsterpartiets hemsida står att läsa ”Utredningen flyttar fram positionerna ur ett maktperspektiv. Här visar man tydligt hur det svenska klassamhället fått en tydlig etnisk prägel och på det akuta behovet av att utjämna klassklyftor”.<sup>256</sup> I utredningen finns totalt 27 förslag som ska underlätta för invandrare att ta sig in i det svenska samhället. Vi ska koncentrera oss på de förslag som rör ”positiv särbehandling” i arbetslivet.

Helt klart är att ”Integrationens svarta bok” har ett tydligare klassperspektiv på problemet med invandras utanförskap; eller om man så vill - på den strukturella etniska diskrimineringen.

Utredningen hänvisar till två tidigare rapporter där den uppmärksammat situationen i de marginaliserade och stigmatiserade bostadsområdena i Sverige.<sup>257</sup> Dessa marginaliserade och stigmatiserade områden skall ha uppstått som en konsekvens av den socioekonomiska och etniska boendesegregationen. Det påpekas att segregationen mellan olika grupper i Sverige har en lång historia men att den socioekonomiska segregationen under senare decennier ändrat karaktär och fått en mer etnisk prägel.<sup>258</sup> Utredaren återkommer ofta till att det är ett historiskt vi-och-dom tänkande som ligger till grund för de integrationsproblem som Sverige har idag.<sup>259</sup>

---

<sup>252</sup> SOU 2006:79, s. 37-38.

<sup>253</sup> Exempelvis har utredaren anklagats för att inte i tillräcklig grad kunnat definiera begreppet strukturell diskriminering.

<sup>254</sup> Angående kritiken och debatten kring utredningens förslag kan hänvisas till ett antal nyhetsartiklar. Se Dagens Nyheter 060817, [www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?a=565851](http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?a=565851) (070201), Expressen 060817 <http://www.expressen.se/index.jsp?d=2325&a=659439> (070201) och svt.se [http://mobil.svt.se/svt/jsp/Crosslink.jsp?d=45952&a=641102&lid=aldreNyheter\\_509668&pos=rubrik\\_641102](http://mobil.svt.se/svt/jsp/Crosslink.jsp?d=45952&a=641102&lid=aldreNyheter_509668&pos=rubrik_641102)

<sup>255</sup> Exempelvis anser Sveriges kommuner och landsting (SKL) i sitt remissyttrande att frågan hur kommunen skall organisera diskrimineringsarbetet ligger inom ramen för det kommunala självstyret. Jfr SKL yttrande 06-12-15, DNR Ju 2006/6808/IM.

<sup>256</sup> Citat av riksdagsledamoten Kalle Larsson. Se vänsterpartiets hemsida <http://www.vansterpartiet.se/vp/33083.cs?templettemplate=235>, Om du vill resa längre ut på vänsterkanten: se Proletärens nätupplaga 060822,

[www.proletaren.se/index.php?option=com\\_content&task=view&id=541&Itemid=30](http://www.proletaren.se/index.php?option=com_content&task=view&id=541&Itemid=30)

<sup>257</sup> ”Sverige inifrån” (SOU 2006:69) och ”Den segregerade integrationen” (SOU 2006:73).

Jfr SOU 2006:79, s. 292.

<sup>258</sup> SOU 2006:79, s. 292.

<sup>259</sup> Ibid, s. 295.

## 8.2.1 Förtur till offentliga arbeten

”Integrationens svarta bok” slår fast att diskrimineringslagstiftningen inte är tillräcklig för att åtgärda det stora problemet med arbetslöshet i de marginaliserade och stigmatiserade bostadsområdena i Sverige. Inte heller en ”generell” och tillväxtskapande politik är tillräcklig för att få bort problemen.<sup>260</sup> Utredningen föreslår att personer med låg inkomst boende i marginaliserade områden ges förtur vid offentliga anställningar. Förturen innebär en skyldighet för offentliga arbetsgivare att vid nyanställning anställa personer med låg inkomst från ett marginaliserat område om någon sådan person finns bland de sökande. Ett krav för förtur är dock att den sökande uppfyller de formella meritkraven för anställningen samt att den sökande har högre, likvärdiga eller nästan likvärdiga meriter som någon annan sökande. Sanktionerna om någon arbetsgivare åsidosätter förtursrätten ska vara desamma som brott mot den arbetsrättsliga diskrimineringslagstiftningen, d.v.s. ogiltighet och skadestånd.<sup>261</sup>

### 8.2.1.1 Obligatorisk särbehandling

Förslaget innebär således att personer med låga inkomster boende i marginaliserade och stigmatiserade områden genom *obligatorisk* positiv särbehandling ges förtur till samtliga offentliga arbeten. Det framhålls också att åtgärden skall vara *tillfällig* för att bekämpa konsekvenserna av den strukturella/institutionella diskrimineringen och öka de marginaliserade och stigmatiserade gruppernas makt och inflytande. Att åtgärden skall vara tillfällig är knappast kontroversiellt utan stämmer överens med de bärande principer som positiv särbehandling bygger på.<sup>262</sup>

Mer kontroversiellt är däremot att åtgärden skall vara obligatorisk. Detta motiverar utredaren med att positiv särbehandling, som tidigare varit tillåtet men icke-obligatoriskt i fråga om kön, inte använts i särskilt hög utsträckning.<sup>263</sup> Utredaren hänvisar till undersökningar som visar att endast 11% av de tillfrågade offentliga arbetsgivarna i en enkät uppgivit att de tillämpade positiv särbehandling och att endast 20% ansåg att positiv särbehandling *borde* tillämpas.<sup>264</sup> Utredaren menar således att en trolig orsak till att positiv särbehandling använts i så liten utsträckning är att det är tillåtet, men inte obligatoriskt.<sup>265</sup> Det kan här inflikas att detta synsätt stämmer överens med några av de reservationer *mot* förslaget om positiv etnisk särbehandling som framhölls av minoriteten i DK. Ordföranden Göran Ewerlöf, som reserverade sig mot DK:s förslag, skriver att

---

<sup>260</sup> Ibid s. 194.

<sup>261</sup> Ibid, s. 292.

<sup>262</sup> Som vi sett framgår detta av EG-domstolens rättspraxis, se t.ex. Abrahamsson-målet som beskrivits ovan. Jfr även SOU 2006:22, s. 624-626.

<sup>263</sup> Om undantaget för positiv särbehandling i jämställdhetslagen, se 15 § 2 st. lag (1991:433).

<sup>264</sup> Se SOU 2006:79, s. 295 med hänvisningar.

<sup>265</sup> SOU 2006:79, s. 296.

utredningens uppfattning tycks vara att en s.k. ikappåtgärd i form av positiv särbehandling på ett reellt sätt skall kunna bidra till att ge människor med utländsk bakgrund lika möjligheter som etniska svenskar på arbetsmarknaden. Men när åtgärden inte är obligatorisk så krävs det stöd bland arbetsmarknadens parter för att åtgärden skall komma till användning. Ewerlöf påpekar att det inte finns något i DK:s arbete som pekar på att detta stöd finns.<sup>266</sup> Frivilligheten minskar alltså radikalt den praktiska betydelsen av förslaget. Ett obligatorium skulle givetvis slå undan denna besvärande omständighet och ge förslaget en helt annan effekt.

### 8.2.1.2 Områdesindelning

”Integrationens svarta bok” påpekar att det finns en viss socioekonomisk segregation i hela Sverige men att problemet framstår som mest akut i de stora städerna med en omfattande etnisk boendesegregation.<sup>267</sup> Förslaget innebär att problemet inte längre gäller hur man ska identifiera och definiera etniska grupper, utan hur man skall avgränsa dessa områden samt efter vilka principer.

Ett lämpligt sätt att definiera ett område är enligt utredaren den indelning som redan existerar utifrån postnummer. Utredaren påminner om att regeringen tidigare identifierat 24 s.k. ”utsatta områden” baserat på var personer med låg inkomst (och i vissa fall låg grad av sysselsättning) bor.<sup>268</sup> Det påpekas dock att exakt vilka postnummerområden som skall komma ifråga för förtur samt var detta skall regleras måste utredas närmare.<sup>269</sup> Inte heller är det enligt utredaren lämpligt att bara utgå från objektiva grunder utan att vissa subjektiva bedömningar kan bli nödvändiga; exempelvis att be kommunerna att ange vilka områden som de upplever som mest utsatta. Resonemanget mynnar ut i ett förslag om att regeringen i förordningsform<sup>270</sup> upprättar en förteckning över vilka områden som är aktuella för förtur.<sup>271</sup>

---

<sup>266</sup> SOU 2006:22 Del 2, s. 539-530. Detta synsätt tycks också finna sin bekräftelse i många remissyttranden från arbetsmarknadens parter som inkommit med anledning av DK:s förslag om positiv etnisk särbehandling i arbetslivet. Se t.ex. TCO, Dnr Ju2006/1926/IM och Arbetsgivarverket, DNR 0603-0266-17.

<sup>267</sup> SOU 2006:79, s. 292.

<sup>268</sup> Detta var ett led i den så kallade storstadssatsningen som den socialdemokratiska regeringen initierade 1998, bl.a. med syfte att förbättra levnadsvillkoren i så kallade utsatta områden i storstadsregionerna. För mer information se Integrationsverkets hemsida: [http://www.integrationsverket.se/tpl/NewsPage\\_1133.aspx](http://www.integrationsverket.se/tpl/NewsPage_1133.aspx) (070206)

<sup>269</sup> SOU 2006:79 s. 298. Det föreslås att förturen skall införas på försök i något av de mest marginaliserade områdena i några storstäder för att senare, när effekterna utvärderats och funnits positiva, utvidgas till att omfatta alla stora och mellanstora städer; förslagsvis kommuner med invånaravtal som överstiger 80.000 invånare.

<sup>270</sup> Denna form föreslås för att områden skall kunna läggas till och tas bort utan att det innebär en för omständlig procedur.

<sup>271</sup> SOU 2006:79, s. 298. Vilket ingrepp i det kommunala självstyret detta kan innebära problematiseras inte.

### 8.2.1.3 Vilka arbeten avses?

När det gäller vilka offentliga arbeten som skall omfattas åsyftar utredningen offentliga arbeten i vid bemärkelse. Förutom riksdagen och dess myndigheter skall förturen omfatta samtliga arbeten hos kommuner, landsting och kommunalförbund samt offentligt ägda verksamheter (t.ex. statliga bolag). Dessutom omfattas offentlig service i privat regi, t.ex. sjukvård på entreprenad med eventuellt undantag för de hinder som följer av Lagen om offentlig anställning (LOA)<sup>272</sup>

### 8.2.1.4 Juridiska, praktiska och etiska hinder

Den viktigaste skillnaden jämfört med DK:s förslag är alltså att målgruppen inte definieras utifrån etnicitet utan utifrån bostadsort och inkomst, att regleringen bara gäller offentliga arbetsgivare samt att den positiva särbehandlingen inte är frivillig utan obligatorisk.<sup>273</sup>

Som vi såg i kapitel 3 så begränsas utrymmet för positiv särbehandling av EG-rätten. EG-domstolen har ansett att diskrimineringsförbuden inom EG-rätten sätter gränser för hur långtgående positiv särbehandling kan vara. En viktig poäng som utredaren vill göra är att bostadsort och inkomst inte utgör någon diskrimineringsgrund, varken i svensk rätt eller EG-rätten. Därför blir det heller inte fråga om ”positiv särbehandling” med den sväva tillämpning som nu gäller.<sup>274</sup> En annan viktig fråga är vilka gränser som följer av Regeringsformen 11 kap 9 § 2 st. Av lagrummet framgår att vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.<sup>275</sup> Uppräkningen av sakliga grunder är dock inte uttömmande. Av förarbetena till bestämmelsen har man velat öppna dörren för bl.a. arbetsmarknadspolitiska skäl. Det får dock inte ske på ett sådant sätt att den enskildes rättssäkerhet sätts på spel.<sup>276</sup> DK påpekade med anledning av RF 11 kap 9 § att det i litteraturen uttryckts åsikten att man inom ramen för jämställdhetsaspekten kan beakta kön såsom saklig grund, men att det förutsätter någorlunda likvärdiga meriter.<sup>277</sup> Huruvida ”bostad och inkomst”

---

<sup>272</sup> SOU 2006:79 s. 305. Se nästa avsnitt angående de hinder som följer lagen om offentlig anställning (1994:260).

<sup>273</sup> I detta sammanhang kan man se fördelar med frivilligheten då positiv särbehandling kan användas av alla arbetsgivare, såväl offentliga som privata.

<sup>274</sup> SOU 2006:79, s. 300.

<sup>275</sup> Med "förtjänst" avses närmast den vana som förvärvats genom föregående tjänstgöring. Med "skicklighet" brukar förstås lämpligheten för befattningen med hänsyn till praktisk och teoretisk utbildning samt tidigare yrkeserfarenhet. Skickligheten skall enligt 4 § 2 st. lagen (1994:260) om offentlig anställning sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat. Att också andra sakliga grunder får beaktas innebär t.ex. att kön kan beaktas vid tillsättning av befattningar där det ena könet är underrepresenterat. Se Göran Schäders lagkommentar i Karnov angående Regeringsformen 11 kap 9.

[http://www.westlaw.se/pls/onl\\_se/ilseintk.request?funktion=lg&produkt=&normid=&prodid=614](http://www.westlaw.se/pls/onl_se/ilseintk.request?funktion=lg&produkt=&normid=&prodid=614)

<sup>276</sup> Jfr prop. 1973:90 och KU 1973:26.

<sup>277</sup> SOU 2006:22 s. 606.

skulle kunna utgöra en sådan saklig grund framgår dock ingenstans och frågan problematiseras inte. Utredaren gör bedömningen att ”nästan likvärdiga meriter” är tillräckligt liten skillnad för att regeringsformen 11 kap 9 § 2 st. inte skall utgöra något hinder.<sup>278</sup>

När det gäller hanteringen av personuppgifter så blir även här konsekvenserna annorlunda med utredningens förslag. Förtur skall vara obligatoriskt för offentliga arbetsgivare endast så länge människor från marginaliserade områden inom arbetsgivarens län är underrepresenterade på arbetsgivarens arbetsplats.<sup>279</sup> Samtliga arbetsgivare skall undersöka personalsammansättningen på sin arbetsplats för att se om en skyldighet att tillämpa förturen vid nyanställning föreligger. Varje arbetsgivare skall därför upprätta ett register över sina anställda, var de bor och deras deklarerade inkomst.<sup>280</sup> När det gäller arbetstagarens bostad så är saken inte så komplicerad. Det påpekas att uppgiften om var en anställd bor finns i dennes tjänstematrikel samt i folkbokföringsregistret hos Skatteverket.<sup>281</sup> Dessutom är uppgifterna i folkbokföringsregistret i regel offentliga. Det framhålls att det inte heller finns någon sekretess för beslut varigenom skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms eller underlag för bestämmande av skatt med undantag för förhandsbesked i taxerings- eller skattefråga.<sup>282</sup> Sådana uppgifter är alltså offentliga och finns tillgängliga för envar hos Skatteverket.

Utredaren medger dock att det finns en del problem med förslaget i denna del. Exempelvis kan deklARATIONEN vara ett trubbigt instrument för att mäta ekonomisk marginalisering vilket beror på att deklARATIONEN redovisar förhållanden som ligger ett eller två år tillbaka i tiden och bara mäter inkomsten under ett år. Den säger ingenting om förekomsten av barn eller antalet andra individer i hushållet och deras eventuella inkomster.<sup>283</sup> Utredaren menar dock att problemet med personer i marginaliserade områden som deklarerat låga inkomster men som ändå kommer från hushåll där någon annan drar in höga inkomster kan förväntas vara mycket litet.<sup>284</sup> Systemet kan också få som konsekvens att en person i ett marginaliserat område som haft ett högavlönat jobb men som nu är arbetslös inte omfattas av förturen. Det får dock enligt utredaren vara gott nog att personen kommer att göra det nästföljande deklARATIONSperiod.<sup>285</sup> Ett annat problem som lyfts fram är den omvända situationen, där en boende i ett marginaliserat område med en låg tidigare inkomst som nu har en hög

---

<sup>278</sup> SOU 2006:79, s. 300-301.

<sup>279</sup> Ibid, s. 301.

<sup>280</sup> Sådana register regleras bland annat av personuppgiftslagen ( 1998:204, PUL). Men utredaren påpekar att förbudet i 13 § inte gäller för sådana uppgifter som bostadsort och deklarerad inkomst.

<sup>281</sup> SOU 2006:79 s. 301

<sup>282</sup> Ibid, s. 302.

<sup>283</sup> Ibid, s. 303.

<sup>284</sup> Ibid, s. 303-304.

<sup>285</sup> Ibid, s. 303-304.

inkomst, kommer att omfattas av förturen. Utredaren antar dock att antalet fall där en sådan person byter arbete är få.<sup>286</sup>

Det kan även förekomma att ungdomar som av naturliga skäl inte haft några större inkomster tidigare kommer att omfattas av förturen trots att de kommer från välbeställda hem. Dessa utgörs dock antagligen till största delen av studenter enligt utredaren. Det anses dessutom vara viktigt att ungdomar i marginaliserade områden kommer in på arbetsmarknaden.<sup>287</sup> Det huvudsakliga motargumentet mot alla invändningar som beskrivits ovan summeras ganska väl genom följande uttalande:

*”Överhuvudtaget kommer andelen hushåll med hög inkomst i de områden där de boende är berättigade till förtur vara litet då låg andelen hushåll med hög inkomst är en del av definitionen på marginaliserade områden. Problemet med personer som deklarerat låga inkomster men ändå kommer från ett hushåll där någon annan drar in höga inkomster i dessa områden kan alltså förväntas vara mycket litet. Dessutom bör åtgärder mot marginalisering ha som grundidé att varje individ ska ha ett visst ekonomiskt oberoende. Att vara beroende av en partner som har hög inkomst gynnar inte en sådan princip”.*<sup>288</sup>

Som vi ser finns det en hel del problem förknippade med det tillvägagångssätt som förespråkas i ”Integrationens svarta bok”. Det finns dessutom en annan sorts gränsproblematik som inte är helt enkel. Var skall man dra gränsen för ett marginaliserat område? Om man drar gränsen efter postnummer så innebär detta i flera fall att en boende omfattas men inte grannen vilket säkert kan uppfattas som orättvist i många fall. En annan fråga är om rätten till förtur kan innebära inflyttning till ett ”utsatt område” bara av den anledningen. Å andra sidan (och med hänvisning till diskussionerna ovan) så är ju gränsdragningsproblematik något som tycks oundvikligt vid positiv ”etnisk” särbehandling. Förslagen i ”Integrationens svarta bok” tycks också kräva ganska omfattande lagändringar. När det gäller frågan om det kommunala självstyret skriver Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) i sitt remissyttrande att frågan hur kommunen skall organisera diskrimineringsarbetet ligger inom ramen för det kommunala självstyret. Man menar vidare att tvingande lagar och åtföljande sanktionsmöjligheter innebär direkta avsteg från det kommunala självstyret. SKL anser också att begreppet offentlig anställning blir oerhört brett enligt utredningens förslag.<sup>289</sup>

---

<sup>286</sup> Ibid, s. 304.

<sup>287</sup> Ibid, s. 304.

<sup>288</sup> Ibid, s. 304.

<sup>289</sup> SKL, Yttrande 2006-12-15, DNR Ju 2006/6808/IM.

## 8.3 Positiv särbehandling i högre utbildning

”Integrationens svarta bok” föreslår, till skillnad från DK, att positiv särbehandling på grund av etnicitet skall vara tillåtet även i högskolan. Skälen bakom DK:s uppfattning; att positiv särbehandling i högskolan bara skall tillåtas på grund av kön är inte uppenbart logisk. På liknande sätt som vid positiv etnisk särbehandling i arbetslivet - där man till slut ställde sig *för* en sådan särbehandling - så pekas det på svårigheter med målgruppsavgränsningar och registrering.<sup>290</sup> På några punkter kan man dock finna de skillnader som DK stödjer sin slutsats på. Bland annat så hänvisas till regeringens proposition om *Den öppna högskolan*<sup>291</sup> och en rapport från SCB<sup>292</sup> där det framhålls att ungdomar med utländsk härkomst totalt sett inte kan betraktas som underrepresenterade och att andelen är i ökande.<sup>293</sup> Det påpekas också att problemen för en individ att ta sig in på en kvalificerad utbildning lika ofta har en socioekonomisk som etnisk karaktär.<sup>294</sup> DK framhåller de faktiska skillnader som präglar antagningen till högskolan respektive en anställningsprocess. Antagningen till högskolan styrs av ett regelverk för tillträde där bestämmelsernas utformning och tillämpning har den *avgörande* betydelsen. Därför antas att en bestämmelse om positiv särbehandling inte får samma betydelse som den får i t.ex. en anställningsprocess där det gäller att själv påverka möjligheterna till tillträde.<sup>295</sup>

”Integrationens svarta bok” kritiserar dock DK:s slutsatser även i denna del. Bland annat kritiserar man slutsatsen av SCB:s rapport eftersom det av denna framgår att det finns underrepresentation för personer med *viss* utländsk härkomst.<sup>296</sup> Bland annat påpekas att rapporterna visar att personer av afrikansk nationell härkomst faktiskt är underrepresenterade.<sup>297</sup>

---

<sup>290</sup> Se SOU 2006:22 s. 684 f.

<sup>291</sup> Prop. 2001/02:15

<sup>292</sup> Utländsk bakgrund för studerande för studerande i grundutbildning 2003/2004 och forskarutbildning 2002/2003 (Statistiska meddelanden, SCB, December 2004 )

<sup>293</sup> SOU 2006:22 s. 683.

<sup>294</sup> Ibid s. 685.

<sup>295</sup> Ibid s. 685.

<sup>296</sup> SOU 2006:79 s. 338.

<sup>297</sup> Se SOU 2006:22 s. 681 med hänvisning till SCB:s rapport.

## 9 Avslutning

Min inledande frågeställning var vilken betydelse som den svenska invandrapolitiska historien, den svenska generella välfärdsmodellen, de svenska integrationspolitiska målsättningarna och den svenska statistikpolicyen har haft för Sveriges möjligheter att kategorisera sina invandrare ”på etnisk grund”.

När det gäller det historiska perspektivet så är det viktigt att göra skillnad mellan aktuell och historisk (o)rättvisa. Det är inte nödvändigtvis så att historiskt diskriminerade minoriteter, som exempelvis de svenska samerna, upplever en aktuell diskriminering när det gäller tillgång till arbetsmarknad och utbildning. Oftare handlar det om att gruppen upplever sig som diskriminerad i kulturellt och språkligt hänseende. Det är oomstritt att de svenska samerna utsatts för historiska orättvisor genom den svenska nationalstatens assimilationssträvanden, både när det gäller språk, kultur och kontroll över traditionellt ”samiska” landområden. Som framgått ovan handlar mycket av den integrationspolitiska debatten i dagens Sverige istället om den sociala diskrimineringen av nyligen anlända invandrare där vissa grupper, i synnerhet de utomeuropeiska invandrarna, har svårigheter att ta sig in på den svenska arbetsmarknaden. Många av de förslag till positiv särbehandling eller invandrapolitiska åtgärder som vi tagit del av ovan har i första hand riktat sig till dessa grupper. Det råder i detta avseende en flagrant skillnad mellan Sverige och USA eftersom Sverige hanterar en ”invandrarproblematik” som är relativt ung.

Det kan vara lämpligt att här återknyta till Roths rättviseargument som beskrevs i inledningen till detta arbete. När det gäller svensk invandrapolitik ur det historiska perspektivet så är naturligtvis det historiska gottgörelseargumentet av intresse. Det historiska gottgörelseargumentet utgår från att vissa minoritetsgrupper blivit diskriminerade genom historien och att en sådan gottgörelse kan uttryckas genom positiva särbehandlingsprogram. Mot bakgrund av framställningen ovan är det inte konstigt att detta argument i stort sett saknas i Sverige. Eftersom förslag om positiv särbehandling i huvudsak riktar sig till nyligen hitresta invandrare så ligger det i sakens natur att nyligen hitresta invandrare inte gärna kan ha utsatts för en historisk kränkning eller annan orättvisa av den svenska staten. De kan dock, och har ofta, upplevt sådana kränkningar i sina ursprungsländer, men det är ovanligt att det argumentet används för att motivera positiv särbehandling. Att invandrares utanförskap skulle bero på historiska missgärningar begångna av den svenska staten kan därför läggas åt sidan när vi diskuterar invandrare som är hitresta under perioden 1970-2007. När vi studerar positiv särbehandling i USA är situationen snarare den omvända. Den långvariga och djupt kränkande slavekonomin som följdes av Jim-Crow lagarna och separate-but-equal-principen har otvetydigt haft betydelse för skapandet och upprätthållandet av det sociala och ”etniskt färgade” utanförskap som fortfarande råder, framförallt bland de svarta



amerikanerna. Argumentet har också otvetydigt haft betydelse för införandet och upprätthållandet av olika ”affirmative action” program. När medborgarrättsrörelsen växte fram i USA under 1960-talet som en reaktion på detta månghundraåriga förtryck så handlade svensk ”invandrapolitik” vid samma tid till största delen om att rekrytera inomeuropeisk arbetskraft. En av anledningarna till varför positiv etnisk särbehandling är mer vanligt förekommande i USA än i Sverige kan alltså förklaras av historiska skäl.

Till det historisk-komparativa perspektivet bör även läggas de ideologiska skillnader som kännetecknar länderna. Sedan slutet av 1800-talet har svensk politik präglats av ett starkt inslag av kollektivism. Sedan dess har Sverige haft en i internationell jämförelse aktiv statsmakt som tagit ansvar för alla medborgare. De välfärdspolitiska reformer som sjuöskades under folkhemmets glansdagar är exempel på historiska händelser som har bidragit till att etablera ett grundläggande förtroende för den svenska staten hos sina medborgare. Sveriges ”inkluderande” medborgar- och välfärdspolitik har aldrig utmanats på allvar. Traditionellt sett upplever därför många svenskar staten som garant för både trygghet och *frihet*. USA präglas av en tydligare skiljelinje mellan individ och stat och i det avseendet råder en grundläggande historisk-ideologisk skillnad mellan de båda länderna. Det amerikanska frihetsbegreppet är starkare förknippat med en passiv statsmakt och en individualistisk tradition. Månghundraårigt förtryck och förnekelse av grundläggande mänskliga rättigheter i kombination med ett liberalt *laissez faire* system, som tar ett mindre socialt ansvar, har öppnat dörren för ”affirmative action” på ett sätt som inte varit möjligt i Sverige.

Dessa historisk-ideologiska skillnader har även haft betydelse för hur de båda länderna har utformat sina välfärdssystem. Det svenska socialdemokratiska välfärdsprojektet bygger på en ”inkluderande” men också homogen medborgartanke som (kanske delvis därför) fick en assimilatorisk prägel. Kanske är det effekterna av detta som är en av orsakerna till det som idag kallas ”den strukturella diskrimineringen” i Sverige och som det låg i ”Integrationens svarta boks” uppdrag att utreda. De institutioner och normer som det svenska statsbygget har resulterat i kan ha haft exkluderande effekter på kulturellt avvikande grupper och kan därigenom upplevas som diskriminerande.

Oavsett vad man har för moraliska åsikter om positiv etnisk särbehandling så kan man inte bortse från den roll som de ekonomiska strukturernas spelar. I ett land som Sverige, med starka välfärdspolitiska traditioner, finns ett större utrymme för s.k. indirekt (eller svag) positiv särbehandling. Genom sin generella välfärdspolitik och den höga redistributionen av ekonomiska medel har Sverige större möjlighet att, oavsett människors etniska tillhörighet, ge stöd åt ekonomiskt svaga grupper genom generella bidrag och indirekta särbehandlingsåtgärder. Det kan framstå som begripligt att en sådan välfärdsmodell gnisslar inför tanken på mer långtgående åtgärder som (stark) positiv särbehandling. Den svenska modellen är inte byggd för att ta sådan hänsyn. Lite förenklat kan man därför säga att positiv särbehandling bryter mot den likabehandlingsprincip som den svenska välfärdspolitiken

bygger på. Samtidigt har vi sett att en generell välfärdsmodell inte räcker till för att råda bot på alla de svårigheter som framförallt de utomeuropeiska invandrarna ofta drabbas av. Det diskuteras ofta hur dessa invandrare istället hamnar i bidragsberoende strax över fattigdomsgränsen och att deras möjligheter att få arbete stadigt minskar ju längre tiden går. I detta sammanhang har den reglerade, eller *policyorienterade*, svenska arbetsmarknaden kritiserats för att hämma integrationen. ”Skall vi ha bidragspolitik eller låglönepolitik?”

I USA, med svaga välfärdspolitiska traditioner, blir det svårare att använda sig av socioekonomiska målgruppskategorier i särbehandlingspolitiken. Den amerikanska selektiva välfärdsmodellen präglas av riktade och behovsprövade åtgärder med en liten reell omfördelning av ekonomiska resurser. Men det innebär samtidigt att den amerikanska välfärdsmodellen inte utgör en ”institutionell hämsko” för positiv särbehandling på samma sätt som man kan hävda att den svenska utgör.

Ända sedan den moderna svenska invandrapolitiken började ta form i början av 1970-talet tycks måldokumentet för integrationspolitiken haft återkommande inbyggda intressekonflikter. På 1970-talet handlade det både om behovet av enskilda insatser till nyinvandrade samt åtgärder ”av minoritetspolitisk karaktär”. Under 1980-talet lades i första hand fokus på människors enskilda förutsättningar och behov samtidigt som samhällets ansvar ansågs gå längre än till att ge den samhällsservice som befolkningen i allmänhet fick. Mot slutet av 1990-talet var målsättningen att insatser riktade till invandrare som grupp bör begränsas till åtgärder som kan behövas under den första tiden i Sverige. Kategoriseringar skulle i möjligaste mån undvikas samtidigt som det fanns en klart uttalad målsättning om ökad mångfald i de nya riktlinjerna. Målen för dagens integrationspolitik bygger huvudsakligen fortfarande på de riktlinjer som beslutades av riksdagen 1997. De integrationspolitiska målsättningar som utverkats genom åren tycks återkommande ha det gemensamt att de ofta disharmonierar i samspelet mellan individen och gruppen. Detta problem är ett återkommande diskussionsämne, inte minst inom den minoritetspolitiska och rättsfilosofiska debatten. Klart är att det i Sverige finns en traditionell strävan att behandla var och en efter sina personliga förutsättningar och egenskaper. De invandrar- och integrationspolitiska målsättningarna har alltid *utgått* från denna princip.<sup>298</sup>

Normativt får därför Roths andra rättviseargument, ”rättvisa utifrån merit”, anses väga tungt i den svenska samhällsdebatten, åtminstone jämfört med det historiska gottgörelseargumentet. Samtidigt är det ett återkommande inslag i den svenska integrationsdebatten att enbart diskrimineringsförbud inte räcker till utan måste kompletteras. Därför påtalas ofta att steget från ”formell” till ”reell” jämlikhet kan kräva undantag från likabehandlingsprincipen; som i diskrimineringsförbudet har sin juridiska motsvarighet.

---

<sup>298</sup> Se Avsnitt 7.3., “Vikten av tydliga måldokument för integrationspolitiken”, s. 46 f.

Det skall samtidigt sägas att argumentet ”rättvisa utifrån merit” väger minst lika tungt i USA som det gör i Sverige. Någonting annat vore konstigt med tanke på den liberala tradition som präglar landet, dess institutioner och stora delar av befolkningen. Dessutom finns det många, särskilt bland den vita amerikanska underklassen, som känner sig förfördelade i förhållande till etniska särbehandlingsprogram. Som redan nämnts finns det organisationer som protesterar mot vad de kallar ”reverse discrimination” där man uttrycker misstro och missnöje över alla former av etniska särbehandlingsprogram. Precis som i Sverige kan dock kritiken vara av olika slag. För amerikansk del kan det handla om allt ifrån att sådana program är kontraproduktiva till att det inte finns någon historisk orättvisa eftersom de svarta som lever i USA idag aldrig har utsatts för en sådan orättvisa o.s.v.

Den amerikanska befolkningsräkningen och den federala särbehandlingspolitikens huvudkategorier ”White”, ”Blacks”, ”Hispanics”, ”Asian or Pacific Islanders” och ”American Indian or Alaskan Natives” kan och har också kritiserats för att underblåsa en onyanserad bild av vad kulturell identitet kan bestå i. Kritiken har bl.a. bestått i att dessa indelningar inte tar hänsyn till den kulturella variation som döljer sig bakom de olika grupperna och att de inte heller tar hänsyn till de gruppvariationer som kan uppstå genom blandäktenskap o.s.v.<sup>299</sup>

I detta sammanhang kan det vara lämpligt att återvända till ”Integrationens svarta bok”. En viktig princip i utredarens arbete är att man vill undvika positiv ”etnisk” särbehandling och därmed undvika att göra etniska kategoriseringar överhuvudtaget. Själva ansatsen kan verka beaktansvärd och kanske till och med mer ”svensk” i den meningen att förslagen i större utsträckning liknar ”traditionell” svensk välfärdspolitik. Utredaren konstaterar dock att en generell välfärdspolitik inte räcker till för att komma till rätta med stigmatisering och utanförskap. Man kan hävda att angreppssättet är ”strukturellt” då utredaren vinnlägger sig om att bryta den strukturella diskrimineringen i Sverige genom positiv särbehandling av en underklass som, till stor del, råkar kännetecknas av missgynnade invandrargrupper i utsatta bostadsområden. Genom att flytta positionerna på detta sätt så blottlägger ”Integrationens svarta bok”, ofrivilligt eller inte, en stor del av grundproblemet med positiv etnisk särbehandling i Sverige. Oavsett vad man tycker om etnisk kategorisering så är möjligheterna att åstadkomma det i princip stängd i Sverige. Och även om man skulle lyckas så är de rättsliga ramarna för positiv särbehandling relativt snäva. Vi har dock sett många problem med ”Integrationens svarta bok” och dess radikala förslag om obligatorisk positiv särbehandling. Samtidigt är det uppenbart att DK:s förslag vid en jämförelse kan kännas urvattnat och med en liten reell effekt ur ett integrationspolitiskt perspektiv. DK föreslår att det blir tillåtet med frivillig positiv etnisk särbehandling i arbetslivet. Samtidigt uttrycker man oro för att positiv etnisk särbehandling skall cementera ett vi-och-dom tänkande i samhället.<sup>300</sup> Därför kan man säga att själva angreppssättet

---

<sup>299</sup> Jfr Roth, s. 218.

<sup>300</sup> SOU 2006:22, s. 652 f.

motarbetas av denna hänsyn; utredaren är positiv till positiv *etnisk* särbehandling men vill inte kategorisera invandrare på *etnisk* grund. Dessutom framgår det klart att likabehandlingsprincipen utgör en viktig och central moralisk utgångspunkt för DK när man problematiserar positiv särbehandling. Allt detta sammantaget gör att DK:s förslag måste betraktas som ganska effektlöst.

”Integrationens svarta bok” tillbakavisar inte likabehandlingsprincipen men argumentationen bygger i större utsträckning på arbetshypotesen att den strukturella diskrimineringen i Sverige har orsakats av ett historiskt vi-och-dom tänkande som pågått under lång tid.<sup>301</sup> ”Integrationens svarta bok” vill också arbeta mot ”andrafieringen” i det svenska samhället. Skillnaden är att man utifrån positiv ”socioekonomisk” särbehandling vill angripa vad de anser har blivit resultatet av ett sådant tänkande. Bortsett från förslagets juridiska och praktiska hinder kan man dock fråga sig om en svensk regering är beredd att driva en sådan utpräglad klasspolitik idag. I det avseendet lär inte utsikterna vara bättre i och med att Sverige år 2006 fick en borgerlig regeringskoalition.

I Sverige saknas således en allmänt accepterad princip för registrering av etnisk identitet. Tvärtom är det tydligt att det finns en inbyggd motvilja att registrera människor och därigenom göra sig skyldig till ett vi-och-dom tänkande.<sup>302</sup> Med nuvarande principer stöter en arbetsgivare på problem vare sig man försöker att själv kartlägga den etniska sammansättningen av sin personal, dem man rekryterar, det omgivande samhället eller om man använder SCB:s statistik. Både PUL och den svenska befolkningsstatistikens principer lägger hinder i vägen. Detta förhållande är en viktig och ständigt återkommande orsak till att samtliga förslag om positiv etnisk särbehandling som förekommit genom åren har förlorat i bärkraft och allmän trovärdighet. Det tycks dock inte finnas något politiskt intresse av att överge denna, som Narti kallar den, ”statistisk-ideologiska” inställning. Man bör givetvis fråga sig om en särbehandlingspolitik på etnisk grund är önskvärt även om det vore institutionellt och rättsligt sett enklare att genomföra i vårt land. Frågan har inget givet svar och det ligger lyckligtvis inte inom ramen för denna uppsats att besvara den.

Mot bakgrund av redogörelsen ovan kan man påstå att den svenska statens ovilja att klassificera sina medborgare i viss mening uttrycks i samhällets institutioner. När det gäller positiv etnisk särbehandling kan det avslutningsvis vara meningsfullt att lite mer spekulativt fråga sig vad detta institutionella motstånd är ett uttryck för?

---

<sup>301</sup> Jfr SOU 2006:22, s. 651 f och SOU 2006:79, s. 58, 193, 195. En annan intressant skillnad är att DK genom åtgärder som positiv etnisk särbehandling uttrycker oro för att cementera ett vi-och-dom tänkande i samhället. ”Integrationens svarta bok” vill utifrån boende- och socioekonomiska utgångspunkter angripa vad de anser blivit resultatet av ett historiskt vi-och-dom tänkande i Sverige.

<sup>302</sup> Jfr SOU 2006:22, s. 652 f.

I "Särbehandlingsdimensioner" är Roth helt kort inne på en liknande frågeställning. En tänkbar förklaring till en stats ovilja att etniskt klassificera sina medborgare är enligt Roth att staten vill ge uttryck för en avetnifierad medborgarskapstanke där etnisk tillhörighet inte skall tillmätas någon officiell betydelse. I detta sammanhang menar Roth att en sådan medborgarskapstanke kan böttna i en "kritisk reaktion på de missbruk som landet tidigare erfarit när det gäller etniska klassifikationer".<sup>303</sup> Frågan är dock hur pass väl denna ståndpunkt stämmer in på Sverige. En annan förklaring till frånvaron av etniska klassifikationer kan enligt Roth vara att staten under lång tid präglats av en tyst underförstådd referensram där "medborgarskapet knyts till att vara "svensk" i en mer kulturell och etnifierad bemärkelse".<sup>304</sup> Med hänsyn tagen till Sveriges historia så borde detta förslag stämma in bättre. Oavsett vad som är sant och inte så ger sådana här statsideologiska och historiska aspekter viktiga perspektiv på de problem som våra svenska utredare står inför när de skall utarbeta förslag om positiv etnisk särbehandling.

Statens förtroendevalda talar ofta om vikten av ökad mångfald i samhällets offentliga verksamheter. Därför får även Roths tredje rättviseargument, "rättvisa utifrån offentlig delaktighet", anses väga tungt i den svenska särbehandlingsdebatten. I internationell jämförelse är dock Sverige fortfarande ett oerfaret land när det handlar om frågor som mångkultur, pluralism och etnisk mångfald. I det internationella perspektivet är erfarenheterna större på jämställdhetsområdet. I Sverige har positiv särbehandling i första hand handlat om att uppnå jämställdhet mellan de båda könen. Vilka rättviseargument väger tyngs i denna debatt?

---

<sup>303</sup> Roth, s. 158.

<sup>304</sup> Ibid, s. 159. I detta fall kan man anta att Roth bl.a. åsyftar Sveriges långvariga assimilationspolitik och den homogena befolkningsstrukturen.

# Käll- och litteraturförteckning

## Litteratur

Arvidsson Håkan, Berntson Lennart, Dencik Lars, ”Modernisering och välfärd” – Om stat, individ och civilt samhälle i Sverige, Socialstatsprojektet 1994:1, City University Press, Göteborg 1994.

Curry George E., Editor, “The Affirmative Action Debate”, Perseus Books, Reading Massachusetts, 1996.

Dahlqvist Hans – ”Folkhemsbegreppet: Rudolf Kjellèn vs Per-Albin Hansson”, Historisk Tidskrift, 2000:3.

Emilsson Henrik, ”Organisering av integrationspolitiken” - översikt av politiken och de viktigaste aktörerna i några länder, Integrationsverket, Rapport 2006-08-16, DNR: INT-11-06-917.

Esping-Andersen Gøsta, “The Three Worlds of Welfare Capitalism”, Polity Press, Cambridge 1990.

Kennedy-Dubourdieu Elaine, “Race and Inequality” - World Perspectives on Affirmative Action, Ashgate Publishing Company, Burlington USA, 2006.

Kymlicka Will, ”Kulturellt Medborgarskap”, 1995, Bokförlaget Nya Doxa, Falun 1998.

Lundh Christer, ”Invandringen till Sverige”, SNS Förlag 2005.

Lundh Christer och Ohlsson Rolf, ”Från arbetskraftsimport till flyktinginvandring”, SNS Förlag 1999.

Lewin Leif - ”Bråka inte” - Om vår tids demokratisyn. Andra upplagan, SNS Förlag, Stockholm 2002.

Myrdal Alva & Gunnar, ”Kris i befolkningsfrågan”, Bokförlaget Nya Doxa, andra upplagan, Stockholm 1997.

Ohlsson Stefan – ”Den svenska högerens anpassning till demokratin”. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 136. Uppsala 2000.

Palme Joakim och Wennemo Irene Redaktörer, ”Generell Välfärd - Hot och möjligheter?”, Skriftserien: Fakta/kunskap Nr 3, Norstedts Tryckeri AB, Stockholm 1996.

Pierson Christopher – “Beyond the Welfare State, The New Political Economy Of Welfare”, The Pennsylvania State University Press, University Park, Pennsylvania, Second Edition 1998.

Roth Hans Ingvar, ”Särbehandlingens Dimensioner” – en analys av debatten om positiv särbehandling i USA, , Carlsson Bokförlag 2004.

Rothstein Bo, ”Vad bör staten göra?” - Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik, SNS Förlag, Stockholm 1994.

Svanberg Ingvar & Tydén Mattias, ”Tusen år av invandring”, Gidlunds Bokförlag, andra upplagan, 1998.

Uddhammar Emil, ”Partierna och den stora staten” - En analys av statsteorier och svensk politik under 1900-talet, City University Press, 1993.

Vogel Joachim, ”Integration till svensk välfärd? Om invandrares välfärd på 90-talet”, Levnadsförhållanden, Rapport nr 96, Statistiska Centralbyrån, Arbetslivsinstitutet, Programmet för Social Välfärdsstatistik, Stockholm 2002.

Vogel Joachim och Hjelm Mikael - ”90-talskrisen slog hårt mot flyktingar”, SCB, VälfärdsBulletinen nr 4.

Åsard Erik, Runblom Harald Redaktörer, ”Positiv särbehandling i Sverige och USA”, Carlssons Bokförlag, 2000.

Öberg Per-Ola, ”Litteraturgranskningar”, Statsvetenskaplig Tidsskrift, nr 2/2000.

### **Offentligt tryck**

SOU 1967:18, ”Invandringen. Problematik och handläggning”.

SOU 1974:69, Invandrarutredningen 3, ”Invandrarna och minoriteterna”.

SOU 1983:18, ”Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet”, Delbetänkande.

SOU 1984:58, ”Invandrar och minoritetspolitik”.

SOU 1995:76, ”Arbete åt invandrare”, Delbetänkande.

SOU 1997:174, ”Räkna med mångfald”, Förslag till lag mot etnisk diskriminering.

SOU 2006:22, ”En sammanhållen diskrimineringslagstiftning”, Slutbetänkande av Diskrimineringskommittén.

SOU 2006:79, "Integrationens svarta bok", Slutbetänkande av Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering.

Prop. 1973:90, förslag till ny regeringsform.

Prop. 1975/76:209, med förslag till nuvarande lydelse av RF 11:9.

Prop. 1985/86:98, "Invandrapolitiken".

Prop. 1997/98:16, "Sverige, framtiden och mångfalden - från invandrapolitik till integrationspolitik".

Prop. 2001/02:27, "Likabehandling av studenter i högskolan".

Prop. 2002/03:65, "Ett utvidgat skydd mot diskriminering".

Prop. 2005/06:1, Utgiftsområde 8 "Invandrare och flyktingar".

KU 1973:26, Konstitutionsutskottets betänkande angående ny Regeringsform.

Motion till riksdagen 2002/03:fp 402, Ana Maria Narti (fp).

### **Offentliga rapporter**

Integrationsverket, Organisering av integrationspolitiken, översikt av politiken och de viktigaste aktörerna i några olika länder, DNR: INT-11-06-917, 2006-08-16.

### **Elektroniska källor**

*SCB*

Registret över totalbefolkningen (RTB) och dess varieabelinnehåll:  
[http://www.scb.se/templates/Standard\\_22840.asp](http://www.scb.se/templates/Standard_22840.asp) (besökt 070210).

Om befolkningsstatistiken:  
[http://www.scb.se/templates/Product\\_25785.asp](http://www.scb.se/templates/Product_25785.asp) (besökt 070202).

*Integrationsverket*

Integrationsverkets hemsida: [www.integartionsverket.se](http://www.integartionsverket.se)

Angående den s.k. storstadssatsningen i utsatta områden i storstadsregionerna:  
[http://www.integrationsverket.se/tpl/NewsPage\\_1133.aspx](http://www.integrationsverket.se/tpl/NewsPage_1133.aspx) (besökt 070211)



*Angående Andras Inghammars avhandling*

Nyheter.se – Nyheter

[http://www.forskning.se/GetDoc?meta\\_id=91127](http://www.forskning.se/GetDoc?meta_id=91127) (besökt 07031).

Socialvetenskap – forskning i socialt arbete

[http://www.socialvetenskap.se/bibliotek\\_sv.pml?category\\_id=429](http://www.socialvetenskap.se/bibliotek_sv.pml?category_id=429) (besökt 070314).

*Angående den amerikanska debatten om s.k. ”reverse discrimination”:*

[http://www.adversity.net/Terms\\_Definitions/TERMS/Preferential\\_Treatment.htm](http://www.adversity.net/Terms_Definitions/TERMS/Preferential_Treatment.htm) (besökt 070301).

*Angående särbehandlingsprogram i den amerikanska högskolan:*

Hans Ingvar Roth, SvD Kultur 6 maj 2003.

[http://www.svd.se/dynamiskt/kultur/did\\_5430942.asp](http://www.svd.se/dynamiskt/kultur/did_5430942.asp) (besökt 070210).

*Angående Diskrimineringsombudsmannen (DO)*

Remissyttrande över ”Alla lika olika - mångfald i arbetslivet” (DS 200:69).  
Dnr 834-20012001-12-20.

<http://www.do.se/o.o.i.s/1443> (besökt 070212).

*Angående kritiken och debatten kring SOU 2006:79 ”Integrationens svarta bok” och dess förslag*

Dagens Nyheter 060817:

[www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?a=565851](http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?a=565851) (besökt 070201).

Expressen 060817:

<http://www.expressen.se/index.jsp?d=2325&a=659439> (besökt 070201).

svt.se:

[http://mobil.svt.se/svt/jsp/Crosslink.jsp?d=45952&a=641102&lid=aldreNyheter\\_509668&lpos=rubrik\\_641102](http://mobil.svt.se/svt/jsp/Crosslink.jsp?d=45952&a=641102&lid=aldreNyheter_509668&lpos=rubrik_641102) (besökt 070201).

Vänsterpartiets hemsida:

<http://www.vansterpartiet.se/vp/33083.cs?tempeltemplate=235> (besökt 070201).

Proletärens nätupplaga 060822:

[www.proletaren.se/index.php?option=com\\_content&task=view&id=541&Itemid=30](http://www.proletaren.se/index.php?option=com_content&task=view&id=541&Itemid=30)

(besökt 070201).

# Rättsfallsförteckning

## **EG-domstolen**

Abrahamsson, mål C-407/98 (Celex 61998J0407).

Badeck, mål C-158/97, (Celex 61997J0158).

Kalanke, mål C-450/93 (Celex 61993J0450).

Kommissionen mot Frankrike, mål 312/89, (Celex 61986J0312).

Lommers, mål C-476/99 (Celex 61999J0476).

Marschall, mål C-409/95 (Celex 61995J0409).

Schnorbus, mål C-79/99 (Celex 61999J0079).

## **U.S. Supreme Court**

Brown v. Board of Education (347 U.S. 483), 1954.

Grutter v. Bollinger ( 539 U.S. 306 ), 2003.

Plessy v. Ferguson (163 U.S. 537), 1896.

Steelworkers v. Weber, ( 443 U.S. 193 ), 1979.

Swann v. Charlotte Mecklenburg Board of Education ( 402 U.S. 1 ),1971.

## **Högsta domstolen**

HD:s dom 061221 i mål T 400-06.