

par la loi est arrivé à expiration (s. 78.4). Si la discrimination se poursuit après qu'un avis de non discrimination a été signifié, la commission peut demander une injonction de la cour ou du tribunal exigeant que cet avis soit respecté (Bourn and Whitmore, 1989, pp. 194-203; Gordon and Newnham, 1986, p. 7; Racial Discrimination, 1987).

Conformément à la section 47 de cette loi, la CRE a pleins pouvoirs pour diffuser des codes de pratique dans le domaine de l'emploi. Le "Code de pratique pour la lutte contre la discrimination raciale et pour la promotion de l'égalité des chances dans l'emploi" de la commission, rédigé en consultation avec, entre autres, des organisations d'employeurs et de travailleurs, a été entériné par le Parlement en 1984. Ce code a pour principal objectif de fournir des indications pratiques aux employeurs et à d'autres personnes pour les aider à mieux comprendre la loi. Il apporte des recommandations sur les mesures pouvant être mises en place pour favoriser la lutte contre la discrimination raciale et favoriser l'égalité des chances sur le lieu de travail. Ce code n'a pas force de loi et les recommandations qu'il contient ne constituent donc pas des obligations légales. Toutefois, ses dispositions sont recevables comme preuve dans des poursuites menées devant des tribunaux du travail. Les tribunaux doivent tenir compte de ce code lorsqu'un problème en cause semble en relever.

Dans le code, on conseille, entre autres choses, aux employeurs d'examiner leurs pratiques et leurs critères en vigueur et de les modifier s'ils constituent, de façon effective ou potentielle, une discrimination illégale. En outre, on enjoint les employeurs de contrôler la composition ethnique de leur main-d'oeuvre et des personnes sollicitant auprès d'eux un emploi de façon à mesurer les effets de lignes d'action visant à l'égalité des chances (Code of Practice for the Elimination of Racial Discrimination and the Promotion of Equality of Opportunity in Employment, 1984).

La CRE a nombre d'autres fonctions, notamment une action pédagogique pour instaurer de bonnes relations raciales ainsi que l'octroi d'une aide financière aux Conseils locaux pour les relations communautaires (Community Relations Councils), et pour d'autres organisations destinées à favoriser de bonnes relations raciales. De plus, la commission effectue des recherches et informe le public de la portée de la loi de 1976 et, en général, de ce qui a trait aux relations raciales.

2.6 Effets de la législation

Il est difficile de mesurer les effets de la législation. Pour ce qui est des répercussion qu'a eu la Race Relations Act sur la discrimination liée à l'emploi, la situation des migrants sur le marché du travail et les changements survenus à cet égard, depuis que

la loi est entrée en vigueur, peut servir de paramètre. Les données concernant le marché du travail révèlent les préjudices ininterrompus et persistents que subissent les migrants. Au fil des années, nombre de rapports d'études ont montré que la discrimination raciale est encore très étendue et qu'elle est à la principale cause de ces préjudices. La discrimination entrave gravement les possibilités qu'ont les migrants, quel que soit leur niveau de qualification, de trouver et de s'assurer un emploi. De plus, ces préjudices et ce traitement inégal se traduisent, pour les migrants, par de moindres possibilités de promotion et plus de risques d'être renvoyés que pour les travailleurs nationaux (voir Zegers de Beijl, 1990, pp. 36-44).

Le nombre de plaintes et de demandes d'assistance parvenues à la Commission pour l'égalité raciale et la façon dont elles sont traitées constitue une autre indication sur les effets de cette loi. D'année en année, ce nombre s'est accru régulièrement pour atteindre 1,307 requêtes reçues en 1989. La plupart des demandeurs se sont adressés par leurs propres moyens à la commission. Moins d'un tiers d'entre eux ont été présentés par des organisations. Les organisations les plus importantes communiquant ces demandes sont les Conseils pour les relations communautaires (Community Relations Councils) qui favorisent de bonnes relations raciales au niveau local. De l'ensemble des demandes d'assistance judiciaire, les plaintes pour discrimination dans l'emploi étaient de loin les plus nombreuses. La majorité de ces plaintes concernaient des licenciements déloyaux et des préjudices, et les plaintes pour un emploi ou une promotion refusés venaient respectivement en deuxième et troisième place. Globalement, ces plaintes constituaient 90 pour cent des plaintes liées à l'emploi.

En 1989, la commission a reçu un peu plus de 900 demandes d'assistance judiciaire pour des cas de discrimination liée à l'emploi. Au titre de la section 66 de cette loi, elle a appuyé 140 demandeurs. 30 de ces demandeurs (22 pour cent) ont vu leur plainte acceptée par les tribunaux du travail et 38 (27 pour cent) en ont été déboutés. Plus de la moitié de ces causes ont été résolues avant que le tribunal ne prononce une sentence. Le montant moyen des dommages-intérêts octroyés par les tribunaux s'est élevé à 2,254 £, alors que la compensation monétaire moyenne allouée a été de 1,500 £. Malheureusement, on manque d'informations sur les dommages-intérêts et les compensations non monétaires (Commission for Racial Equality, 1990).

Kumar (1986) a mené une étude sur les cas de 377 demandeurs. La majorité des demandeurs ont retiré leur plainte avant qu'elle ne soit instruite par un tribunal, sans que la plupart d'entre eux ne parviennent à un règlement. Seule une personne sur cinq ayant déposé une plainte a obtenu gain de cause. Cette proportion, comparée au nombre original de requérants est encore moindre: 9 pour cent seulement ont pu mener à bien leur procès. Une étude à propos de

jugements rendus par le tribunal du travail de Bristol dans des procès pour discrimination, de 1980 à 1989, arrive à des conclusions similaires. La plupart des causes n'ont jamais été entendues en audience, et de celles qui l'ont été, seuls 14 pour cent ont été jugées en faveur du demandeur (Banton, 1990, pp. 135-137).

Les conclusions de Kumar montrent l'importance que revêt une assistance judiciaire pour le requérant. Ce n'est qu'ainsi que le requérant a été en mesure de faire avancer son procès sur un pied d'égalité, si l'on sait que la plupart des employeurs étaient représentés par des avocats. Les requérants représentés par la CRE avaient de loin les meilleures chances de gagner leur procès (Kumar, 1986, p. 19).

Banton (1990, p. 135) estime que nombre de personnes se sachant victimes de discrimination jugeront inutile de s'adresser à un tribunal. Le fait que moins de vingt pour cent des procès instruits sont gagnés et que le système normal d'assistance judiciaire ne s'étend pas à la procédure contentieuse, ce qui, dans des causes de discrimination dans l'emploi, revient à dire que le recours à des voies légales se trouve entravé, porte à croire que la supposition de Banton est très probable. La CRE en a donc conclu que, vu l'ampleur de la discrimination existante, de toute évidence, la majorité de ces victimes ne cherche même pas à obtenir réparation par des voies de droit (Gordon and Newnham, 1986, p. 14).

La plupart des demandeurs retirent leur requête sous la pression de leurs employeurs ou des fonctionnaires de l'ACAS chargés de la conciliation. Si l'on considère que l'employé individuel est en position vulnérable et que seul l'employeur peut fournir des informations pouvant être essentielles pour la présentation de la plainte, un demandeur peut difficilement prouver aux membres du tribunal que le traitement qu'il a reçu était discriminatoire (voir Bourn and Whitmore, 1989, pp. 57-72). Les quelques demandeurs gagnant leur procès reçoivent peu de dommages-intérêts ou de compensation. Leurs relations avec leurs employeurs seront, probablement, gravement altérées - même si la loi assure la protection des travailleurs victimes de représailles pour avoir fait valoir leurs droits prévus par la loi - au point de compromettre sérieusement leurs chances de retrouver un emploi. De toute évidence, le chemin, suivi de façon individuelle, de l'égalité est parsemé d'embûches (Gregory, 1987, pp. 69-85).

Une démarche collective pour revendiquer l'égalité semble plus prometteuse. La Commission pour l'égalité raciale est investie de pleins pouvoirs pour mener des enquêtes formelles auprès d'entreprises et d'organisations soupçonnées de discrimination illégale. Bien sûr, cette approche ne saurait être appliquée à de petits employeurs. En revanche, pour les employés d'entreprises relativement importantes, cet instrument est chargé d'espoir. Au

cours des années, la CRE a mené de nombreuses enquêtes sur les modalités d'emploi pratiquées par employeurs publics et privés. Grâce à ces larges pouvoirs lui permettant de citer des témoins et d'exiger des employeurs qu'ils fournissent les documents nécessaires pour déterminer s'il y a discrimination illégale, la commission se trouve en position favorable pour obtenir que l'on corrige ces pratiques discriminatoires. Si un accord de ce type échoue, la commission peut signifier un avis de non discrimination et, le cas échéant, demander une injonction du tribunal obligeant l'employeur à observer ses recommandations (Gordon and Newnham, 1986, p. 7; Commission for Racial Equality, 1990).

Toutefois, les enquêtes formelles se sont avérées, du point de vue juridique, extrêmement complexes. Pendant les premières années, plus de vingt enquêtes conduites par la commission dans le domaine de l'emploi ont révélé que la discrimination était monnaie courante dans les domaines du recrutement et de la sélection des employés. De même, il est apparu que les modalités de la promotion, et le traitement sur le lieu de travail, discriminaient directement les travailleurs non blancs. Pour éviter les procédures pesantes des enquêtes accusatoires, la plupart de ces enquêtes étaient engagées en tant qu'enquêtes générales sans viser un employeur nommé désigné. Toutefois, si la commission réunissait assez de preuves d'actes illégaux, elle signifiait un avis de non discrimination, c'est à dire qu'elle assignait en justice un employeur nommé désigné. De 1977 à 1983, la CRE a signifié huit avis, tous appelés en pourvoi par les employeurs concernés. Dans quatre cas, l'appel a été accepté par le tribunal; dans les autres, la commission ayant convenu de modifier le contenu de l'avis, il a été retiré.

Cette pratique, combinant les attributions propres aux enquêtes générales et accusatoires, est née de la large interprétation qu'a faite la commission de la section 48 de la Race Relations Act de 1976, qui stipule que la CRE peut mener des enquêtes formelles pour tout objet lié à l'accomplissement de ses fonctions. Cette pratique a été exclue par sentence du tribunal dans l'affaire Prestige portée en appel, où la légalité de l'avis de non discrimination a été récusé avec succès. Ainsi, la Chambre des Lords a confirmé en 1984 cette interprétation restrictive de la part du tribunal, notamment celle de la section 49.4 de cette loi. Depuis lors, la commission ne peut engager une enquête que sur un défendeur nommé désigné, et signifier un avis de non discrimination que si elle l'estime nécessaire, lorsqu'elle a préalablement établi la preuve d'actes illégaux. Cela implique, qu'en l'absence de preuve, la commission n'est autorisée qu'à s'engager dans une enquête générale, qui ne peut pas conduire à la signification d'un avis de non discrimination (Bourn and Whitmore, 1989, p. 194; Coussey, à paraître; Gregory 1987, pp. 121-123).

Après le jugement de l'affaire Prestige, la CRE a dû abandonner nombre d'enquêtes déjà entamées. Désormais, la commission hésite à entreprendre des enquêtes formelles. De 1984 à 1989, seules douze enquêtes de ce type ont été engagées dans le domaine de l'emploi. Six étaient accusatoires. De ces six enquêtes, deux ont dû être interrompues. Aucun avis de non discrimination n'a été signifié.

Dans un récent rapport sur la mise en vigueur de la Race Relations Act, on constate que la commission a modifié ses modalités d'action en s'attachant de plus en plus à négocier des modifications de conduite plutôt que de les réclamer par voie légale. Cette démarche tend à encourager, en exerçant une pression morale, les employeurs à mettre en oeuvre le code de pratique de la commission, en apportant des conseils pratiques à cet égard, et en menaçant les employeurs peu disposés à coopérer à une enquête accusatoire. L'expérience réunie depuis 1984 laisse penser que les employeurs sont plus enclins à accepter des conseils et à modifier des pratiques discriminatoires s'ils sont confrontés en privé à des preuves d'inégalité, que par une enquête accusatoire de caractère plus public (Coussey, à paraître; Lester, 1987, pp. 29-30; Policy Studies Institute, 1990, pp. 67, 284).

Grâce à ces efforts de promotion faits par la commission, les employeurs, d'année en année, sont plus conscients de leurs obligations énoncées dans la Race Relations Act. Des organisations telles que l'Institut de gestion du personnel (Institute of Personnel Management) ont souscrit au code de pratique. Le Code d'égalité de chances de cet institut, plus vaste puisqu'il vise la discrimination fondée sur la race, le sexe, l'âge et l'incapacité, s'inspire, bien sûr, du code de la CRE. Ce code observe la plupart des recommandations du code de pratique. En effet, l'employeur a tout intérêt à mettre en valeur le plus large éventail possible de talents, donc à appliquer des politiques d'égalité de chances (Equal Opportunities Code, s.d.). De plus, dans plusieurs procès individuels perdus devant des tribunaux du travail, ces tribunaux ont néanmoins fait défavorablement mention de ce que les employeurs n'avaient pas mis en oeuvre une politique d'égalité de chances en accord avec le code de pratique (Banton, 1990, p. 137).

Une étude nationale sur l'efficacité du code de pratique (Commission for Racial Equality, 1989) a établi qu'au milieu des années 1980, seule une minorité d'employeurs appliquait entièrement les recommandations énoncées par le code. Cette proportion était sensiblement plus élevée parmi les grands employeurs, les employeurs du secteur public et les employeurs disposant d'une main d'oeuvre composée d'une minorité ethnique importante. Toutefois, l'étude a montré que nombreux étaient ceux à avoir une connaissance élémentaire du code : deux tiers des employeurs, et 95 pour cent des grands employeurs interrogés en avaient vaguement connaissance. Les 229 (25 pour cent) employeurs ayant consulté le code ont été interrogés.

Si les deux tiers de ces 229 employeurs avaient énoncé des règlements formels (écrits) visant à l'égalité des chances, moins de quatre pour cent avaient mis en place des règlements comprenant des moyens appropriés pour en contrôler l'efficacité. Plus de la moitié des employeurs interrogés ont déclaré qu'ils avaient contrôlé leurs pratiques en matière de recrutement, et dix pour cent - de grands employeurs pour la plupart - ont constaté l'existence de discrimination raciale. Plus d'un tiers de ces employeurs a assuré que l'élaboration ou la modification de leur politique en matière d'égalité de chances, la révision de leurs méthodes de recrutement et de leurs critères de sélection, et la mise en oeuvre des mesures pour encourager les demandeurs d'emploi originaires de minorités ethniques découlaient directement du code de pratique. Douze pour cent des employeurs interrogés ont également déclaré que l'instauration de programmes d'égalité de chances les avait amenés à recruter davantage d'employés appartenant à des minorités ethniques.

Les résultats de ces recherches semblent indiquer que le code peut réduire efficacement la discrimination raciale dans l'emploi, mais qu'il existe peu de mesures pour inciter les employeurs à appliquer ces recommandations de leur propre chef.

La CRE a proposé, à plusieurs reprises, des amendements à la Race Relations Act de 1976 pour en accroître l'efficacité. Elle a suggéré, entre autres, que le système d'assistance judiciaire aux requérants soit étendu devant les tribunaux du travail. De l'avis de la commission, les poursuites judiciaires devraient être plus accessibles, et les recours disponibles devant les tribunaux renforcés. Actuellement, un tribunal ne peut sommer un employeur de rengager un employé que si celui-ci a été congédié de façon déloyale. La commission souhaiterait que les tribunaux voient leurs pouvoirs étendus aux employés ayant perdu leur emploi à cause d'une discrimination dûment établie, ou ceux n'ayant pas été engagés ou promus pour le même motif. A son sens, la charge de la preuve devrait être transférée de façon plus manifeste à la personne, dans ce cas l'employeur, sur qui pèse la présomption de discrimination. La CRE a également proposé que l'on élève le plafond des compensations octroyées par le tribunal. En outre, la commission souhaiterait que la définition de la discrimination indirecte soit élargie, de façon à englober les cas où la tentative de discrimination ne peut être démontrée mais où une pratique, ou une ligne d'action, ont des répercussions discriminatoires importantes.

En ce qui concerne les enquêtes formelles, il est proposé d'abroger la section 49.4 de cette loi, ce qui annulerait l'effet restrictif de l'affaire Prestige et établirait clairement les pouvoirs autorisant la commission, qu'elle soupçonne ou non l'existence d'actes illégaux, à mener des enquêtes accusatoires auprès de personnes nommément désignées. La discrimination étant d'habitude occultée et donc difficile à identifier, un pouvoir élargi

pour mener des enquêtes permettrait à la commission de faire appliquer la loi de façon plus efficace. Pour établir plus facilement la preuve de pratiques discriminatoires, il est recommandé que les employeurs individuels soient tenus de contrôler la composition ethnique de leur main d'oeuvre, et que la commission puisse réclamer ces données. En ce qui concerne la signification d'avis de non discrimination, il est proposé de transférer ce mandat, de la compétence de la commission, à des tribunaux indépendants qui devraient avoir pleins pouvoirs pour sommer le discriminateur d'instaurer les modifications spécifiées, autorité dont la commission est actuellement dépourvue. En séparant clairement fonctions d'enquête et fonctions judiciaires, les avis de non discrimination seraient plus faciles à appliquer (Commission for Racial Equality, 1991, pp. 22-52; Gregory, 1987, p. 123).

Afin de rapprocher les litiges individuels et les enquêtes formelles, la commission a suggéré qu'on lui donne le droit de participer à des poursuites judiciaires lorsque des personnes autres que le demandeur peuvent être affectées par la discrimination évoquée (Commission for Racial Equality, 1985, débattu dans Gregory, 1987, pp. 82, 148-165; The Runnymede Trust, 1987, p. 15).

Cette version atténuée du type de litige collectif connu aux Etats-Unis comme "class action" (recours collectif en justice), accroîtrait de façon prometteuse les recours dont bénéficient les victimes de discrimination, puisque la discrimination, se nourrissant de peur et de préjugés, n'est rarement le fait individuel et isolé d'une personne physique seule. Si des personnes, entreprises ou institutions, pratiquent la discrimination, ce n'est pas en une seule occasion. Ni cette proposition ni d'autres présentées par la commission pour rendre plus efficace la Race Relations Act de 1976 n'ont, à ce jour, été adoptées par le gouvernement. Ainsi, force est de conclure qu'il reste encore beaucoup à faire pour que soient appliquées les normes, largement codifiées, visant à la non discrimination.

3. Les Pays-Bas

3.1 Historique de la législation

Contrairement au Royaume-Uni, où la législation contre la discrimination raciale a été instaurée à la suite d'une violence raciale très étendue et de débats virulents à propos des politiques d'immigration, la législation antidiscriminatoire a été instaurée aux Pays-Bas en vertu des obligations stipulées par le droit international. Après la ratification, en 1971, de la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, des dispositions légales proscrivant la discrimination ont été incluses au code pénal. Plus tard, alors que la discrimination raciale devenait de plus en plus patente, ces dispositions, lorsque les corps législatifs l'ont jugé nécessaire, ont été améliorées et étendues (Groenendijk, 1986, pp. 3-4).

Ainsi, les dispositions proscrivant la discrimination se trouvent dispersées dans la législation hollandaise. Le projet d'une loi globale sur l'égalité de traitement, proscrivant la discrimination fondée sur la race, la religion, la croyance, l'opinion politique, l'état civil et la préférence sexuelle a été soumise au Parlement en février 1991. Les débats parlementaires à propos de ce projet de loi devraient commencer à la fin de cette année à la Chambre Basse du Parlement.

3.2 Portée de la législation

Le principe de non discrimination est énoncé dans le premier article de la constitution hollandaise : "Au Pays-Bas, toute personne sera traitée de façon égale dans des circonstances égales. La discrimination fondée sur la religion, la croyance, l'opinion politique, la race et le sexe ou sur quelque autre domaine ne sera pas tolérée". Pour ce qui est de la discrimination raciale, ce principe figure en détail dans le code pénal, le code civil et les lois du travail.

Dans l'article 90quater du code pénal, on définit la discrimination comme toute forme de distinction, toute exclusion, restriction ou préférence, dont l'objectif ou l'effet est d'infliger et de porter atteinte à la reconnaissance, à la jouissance ou à l'exercice dans des conditions d'égalité des droits de l'homme, et aux libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social, culturel, ou tout autre domaine de la vie publique. La jurisprudence a établi que les discriminations raciales directe et indirecte constituent une discrimination, telle qu'elle est stipulée dans l'article 90quater. Toutefois, la discrimination pratiquée dans le vie privée ne figure pas dans cet article.

Les articles 137 c), d) et e) du code pénal punissent l'insulte raciale, l'incitation à la haine, la discrimination et la violence fondées sur la race, ainsi que la publicité et la diffusion de ces notions. Selon l'article 429ter, prendre part à des activités financières destinées à pratiquer à l'encontre de personnes une discrimination fondée sur la race ou les encourager constitue un délit. L'article 429quater pénalise la discrimination raciale perpétrée dans l'exercice d'une profession ou la conduite d'activités économiques, et dans la fourniture de biens ou de services. Cet article suppose que toutes formes publiques de discrimination raciale pratiquées par des personnes privées sont interdites, sur le marché des biens et des services et sur le marché du travail. Néanmoins, toute action positive visant à abolir des inégalités de fait est explicitement exclue de la portée de cet article et, donc, autorisée.

Conformément à l'article 20 du livre 2 du nouveau code civil, il est possible d'ordonner la dissolution d'organisations dont le but ou l'effet est d'exercer une discrimination raciale. On considère que ce type de discrimination constitue une violation de l'ordre public. La dissolution d'une organisation ne peut être prononcée que par un jugement du tribunal.

L'article 1401 du code civil vise les comportements contraires à la loi et la négligence sociale. Selon cet article, toute personne ayant eu un conduite contraire à la loi ou négligente peut être tenu de réparer le préjudice qui en résulte. Il appartient au juge de district d'évaluer si ce comportement est contraire à la loi ou négligente. La norme, relativement large, définissant si un comportement est contraire à la loi ou négligent s'est avérée, dans certains cas de discrimination, efficace pour obtenir un recours en justice.

Pour ce qui concerne les lois du travail, la loi du travail (accord collectif) de 1927 a été amendé en 1971 afin que les dispositions obligeant un employeur à ne pas engager, ou à engager exclusivement, des travailleurs d'une race déterminée, soient déclarées nulles et non avenues. Un texte similaire a été inclus à la loi sur la concurrence économique. Il déclare non contraignantes les dispositions, contenues dans des accords de concurrence, ayant des répercussions discriminatoires. L'article 28 de la loi sur les comités d'entreprise donne aux comités d'entreprise le pouvoir de lutter contre la discrimination dans une entreprise ou une organisation. Dans les procès engagés devant un tribunal pour licenciement déloyal le juge de district doit évaluer si les motifs du licenciement sont justes ou non. Les larges normes énoncées dans l'article 1639s du code civil permettent de contester le licenciement fondé sur la race (Possel, 1987, p. XII).

Il a été établi dans le droit jurisprudentiel hollandais que le terme "race" devrait être interprété au sens large : il couvre également la couleur, l'ascendance, et l'origine nationale et ethnique (c'est-à-dire la terminologie utilisée dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale). Ce terme ne s'étend pas à la discrimination fondée sur la nationalité. Néanmoins, dans plusieurs causes, les tribunaux ont considéré que distinguer nationaux et étrangers constitue une forme de discrimination indirecte illégale. Dans l'emploi, toute forme de discrimination directe, de la part d'employeurs privés (voir ci-dessous), fondée sur la nationalité est explicitement interdite (Kruyt, 1989, p. 5). Dans l'article 5 de la loi destinée à instaurer la Convention européenne sur le statut légal des travailleurs migrants, il est stipulé que :

"les conditions nécessaires pour établir, proroger ou interrompre un contrat de travail avec un employé d'une autre nationalité que la nationalité hollandaise mais qui réside aux Pays-Bas, ne peuvent être moins favorables que celles s'appliquant à un employé de nationalité néerlandaise".

Cette disposition doit être transférée, sous l'article 1637ij.a, à la section lois du travail du code civil. Un projet de loi visant à étendre la protection contre le licenciement pendant le service militaire obligatoire, telle qu'elle figure actuellement dans l'article 1639h, aux étrangers accomplissant leur service militaire obligatoire dans leurs pays d'origine fait en ce moment l'objet de débats au Parlement.

En résumé, la discrimination raciale constitue un délit pénal aux yeux de la loi hollandaise. La discrimination fondée sur la nationalité est explicitement interdite dans l'emploi. Dans d'autres domaines socio-économiques, les tribunaux peuvent la considérer comme une discrimination contraire à la loi.

Le projet d'une loi globale sur l'égalité de traitement a été soumis au Parlement en février 1991. Ce projet élargit le principe de discrimination, tel qu'il est énoncé dans la constitution, au domaine du droit civil. Outre les motifs pour lesquels la discrimination est interdite, qui figurent dans la constitution (religion, croyance, opinion politique, race, sexe), le projet de loi considère également la préférence hétérosexuelle ou homosexuelle et l'état civil. Il vise à empêcher le traitement inégal dans nombre de domaines, notamment l'emploi, le logement, l'éducation, les soins de santé, ceux apportés aux personnes âgées et d'autres prestations publiques de biens et de services. Il étend le droit qu'ont les particuliers victimes de discrimination d'intenter un procès avec l'aide de personnes légales devant un tribunal civil, c'est-à-dire à des organisations défendant les droits de ces particuliers.

Ce projet de loi interdit explicitement la discrimination directe et indirecte, sauf dans un certain nombre de cas spécifiés où l'on estime qu'un traitement inégal est objectivement justifié. Une action positive dans les domaines de la race et du sexe reste permise quand il existe un désavantage dans ces domaines. Dans le cas d'un emploi offert par des organisations confessionnelles, philosophiques ou politiques, ces organisations sont autorisées à avoir des exigences spécifiques concernant, respectivement, les croyances religieuses, philosophiques ou politiques de leurs employés, lorsque ces croyances constituent une véritable qualification professionnelle pour un emploi déterminé.

Le projet de loi prévoit la création d'une Commission sur l'égalité de traitement, ayant faculté de procéder à des enquêtes et à des médiations. Toutefois, une enquête sur un comportement présumé discriminatoire de personnes ou d'organisations normément désignées n'est possible que si l'on demande à la commission de s'en charger, c'est-à-dire lorsqu'elle est saisie d'une plainte. Si la commission estime qu'il y a eu discrimination illégale, elle peut engager un procès auprès du tribunal pour obtenir une injonction à cet effet (Nota rechtspositie en sociale integratie minderheden, 1991, pp. 24-27).

Il convient de souligner que ce projet de loi est, d'un point de vue politique, sujet à controverse, notamment quant à la mise en oeuvre du principe de non discrimination fondé sur la préférence sexuelle et l'état civil. Les débats parlementaires sur ce projet de loi devraient commencer dans la Chambre Basse du Parlement à l'automne 1991.

3.3 Emploi

La discrimination liée à l'emploi, fondée sur la race et la nationalité est, comme il a été mentionné dans le paragraphe précédent, explicitement interdite. Ainsi, ce type de discrimination, dans le recrutement de nouveaux employés et un traitement différent à l'égard d'employés existants quant aux conditions d'emploi, de promotion et de licenciement sont illégaux. Pour ce qui concerne l'accès d'étrangers à l'emploi dans le service public, il existe un nombre limité de postes pour lesquels la nationalité hollandaise constitue explicitement une condition préalable, empêchant les étrangers d'être nommés. Il s'agit de fonctions dans le pouvoir judiciaire, les forces armées, la police, le service diplomatique ainsi que des charges dont dépend la sécurité de l'état. Seuls des employeurs publics sont donc autorisés à pratiquer une discrimination, dans un nombre limité de cas, à l'encontre d'étrangers. La discrimination fondée sur la race n'est jamais autorisée (voir : Groenendijk, 1989).

La jurisprudence a établi, au cours des années, quelles actions et exigences de la part d'un employeur peuvent ou non constituer une discrimination illégale. Ainsi, il est désormais bien établi que des exigences excessives en matière de langue, pour des emplois non qualifiés, constituent une discrimination. Il en va de même pour les exigences en matière d'éducation dépassant les qualifications requises pour un travail spécifique. Toutefois, si ces conditions sont appropriées pour une fonction en particulier - il appartient au tribunal d'en juger - elles ne sont pas considérées comme discriminatoires. De la même façon, le licenciement collectif de travailleurs migrants ne constituera pas une discrimination illégale si l'employeur peut prouver au juge que le critère utilisé pour le licenciement n'était pas la nationalité en tant que telle (Possel, 1988, pp. XI-XIV).

Conformément à l'article 429quater du code pénal, les employeurs, ainsi que les centres de formation et les bourses du travail, sont autorisés à appliquer des mesures positives pour aider les migrants et les groupes d'une minorité raciale à trouver un emploi. Des objectifs spécifiques visant à accroître le nombre d'employés issus de ces groupes sont également considérés comme conformes à la loi. Les employeurs publics ont notamment mis en oeuvre des programmes d'action positive destinés à encourager le recrutement de personnes venant de certains groupes désavantagés.

Actuellement, la Chambre Haute du Parlement débat d'amendements au code pénal. L'objet de ces amendements est de renforcer les dispositions traitant de la discrimination fondée sur la race, la religion et la croyance, en y incluant le sexe et la préférence sexuelle. Ces amendements proposent également d'étendre la portée de l'interdiction de la discrimination, telle qu'elle est mentionnée dans l'article 429quater, à toutes les formes de discrimination pratiquée par toute personne dans l'exercice de sa "profession, de son activité économique, ou de sa charge publique". Ainsi, la discrimination, y compris la discrimination fondée sur la race ou la nationalité, sera illégale pour toute personne dans l'exercice d'une profession, d'une activité économique ou d'une charge publique dans le domaine socio-économique. En outre, il est proposé d'introduire un nouvel article 137g, qui ferait de la discrimination raciale dans l'exercice d'une profession, d'une activité économique ou d'une charge publique une crime, par opposition à la discrimination dans des domaines plus vastes, telle qu'elle est mentionnée dans l'amendement proposé de l'article 429quater, qui constituerait un délit.

3.4 Mise en vigueur

Aux Pays-Bas, il n'existe pas de cours ou de tribunaux spécifiques s'occupant de plaintes pour discrimination raciale dans l'emploi. Selon le système hollandais de protection légale, n'importe

quelle personne physique a le droit d'engager des poursuites judiciaires devant les tribunaux civils et administratifs. Toutefois, seul le département de poursuites publiques a la responsabilité d'entamer des poursuites au criminel. Après avoir été saisi d'un délit présumé, le procureur décide ou non d'engager une poursuite. S'il n'y a pas poursuite, les parties (y compris les personnes juridiques, c'est-à-dire les organisations) dont les intérêts sont en jeu, peuvent engager des poursuites en interjetant appel, conformément à l'article 12 du code de procédure pénale. Cette disposition permet à des organisations communautaires ainsi qu'à d'autres organisations intermédiaires luttant contre la discrimination, de saisir la cour d'appel.

Les infractions criminelles sont, presque toujours, signalées en premier lieu à la police. Ce n'est que dans des circonstances exceptionnelles qu'on en saisit directement le département de poursuites publiques. Une infraction doit être rapporté pour que le département puisse agir. En maintes occasions, le gouvernement a souligné qu'il attache beaucoup d'importance à ce que le département de poursuites publiques mène une politique active d'enquête et de poursuites. Le ministre de la Justice a donné des instructions à tous les procureurs publics en 1984 et 1985, par lesquelles il les priait instamment d'instaurer une politique active de poursuites et de signaler régulièrement comment les procès pour discrimination ont été menés (Hessels, 1987, p. 30).

Les accusés, dans les procès pénaux, et les deux parties (demandeur et défendeur) dans les procès civils ont le droit de bénéficier de l'assistance juridique gratuite d'un avocat, à condition que leurs revenus ne dépassent pas certaines limites. En principe, la charge de la preuve revient toujours à la partie alléguant qu'un acte illégal a été commis, c'est-à-dire le demandeur dans les procès civils et le procureur public dans les procès pénaux. Toutefois, lorsque la cour a été convaincue que, très probablement, il y a eu discrimination, elle peut ordonner un renversement de la charge de la preuve (Possel, 1990 (a), pp. 11, 33).

Les victimes de discrimination peuvent également s'adresser au Bureau national pour la lutte contre le racisme (voir plus bas) pour qu'il les aide à obtenir un recours en justice pour les injustices subies. Si une plainte concerne un traitement discriminatoire de la part de fonctionnaires ou de policiers, ce recours peut être obtenu par le biais du médiateur (Ombudsman, voir ci-dessous).

Les sanctions pénales pour une discrimination illégale dans le domaine de l'emploi vont d'une amende pouvant atteindre 10,000 Fl. à deux mois d'emprisonnement. Les sanctions selon le droit civil ne sont pas limitées. Conformément aux loi du travail, un tribunal peut ordonner la réintégration d'un employé injustement congédié.

L'application de lois antidiscriminatoires n'est pas seulement recherchée par voie de tribunal. En 1987, le ministre des Affaires sociales et de l'Emploi a précisé, par des instructions, aux bureaux de placement que la discrimination est interdite par la constitution, les traités internationaux et le code pénal. Ainsi, les bureaux de placement jouent un rôle spécial pour faire respecter la législation antidiscriminatoire, c'est à dire la discrimination liée à l'emploi : ils doivent s'opposer et lutter contre la discrimination dans la formation, le placement et le licenciement d'employés. Consigner les caractéristiques raciales des demandeurs d'emploi pour satisfaire à des conditions discriminatoires de la part des employeurs, est explicitement interdit. En outre, il est rappelé au personnel des bureaux de placement qu'ils doivent signaler au procureur public les pratiques discriminatoires d'un employeur s'ils y sont confrontés (Possel, 1990 (a), p. 45).

3.5 Le Bureau national pour la lutte contre le racisme

Dès 1983, a été publié un rapport de recherche retraçant les pratiques d'autres pays quant à la législation antidiscriminatoire et commentant les avantages que comporterait la création d'un "organisme antidiscriminatoire" aux Pays-Bas. Le rapport conclut que les victimes d'une conduite discriminatoire n'obtiennent pas aisément réparation des tribunaux, à cause du manque de compétences du pouvoir judiciaire et de l'absence d'une législation antidiscrimination spécifique. Ce rapport approuvait la Commission pour l'égalité raciale en Grande Bretagne qui soulignait qu'il est presque impossible pour une personne physique d'engager et de poursuivre une action en justice sans le conseil et l'assistance d'un expert. Ainsi, ce rapport recommandait que soit instaurée une institution destinée à assister les personnes victimes de discrimination raciale et à trouver les moyens de combattre la discrimination structurelle, c'est-à-dire les pratiques discriminatoires (Van Duyne Strobosch, 1983, pp. 79-111).

En même temps, des organisations nationales de minorités, ensemble, et le Centre des Pays-Bas pour les étrangers (NCB) d'un côté, et, de l'autre, la section hollandaise de la Commission internationale de juristes (NJCM) avaient élaboré le projet d'un service national non gouvernemental destiné à assister les victimes de discrimination. Ce service avait pour but d'élargir le champ de compétences de l'assistance juridique, d'appuyer les groupes locaux de relations communautaires, de mettre leurs expériences en commun, de mener des recherches sur les pratiques discriminatoires et d'informer le public. Une motion priant instamment au gouvernement de créer une institution de ce type a été votée par la Chambre Basse du Parlement. Le Bureau national pour la lutte contre le racisme (LBR) a été fondé en 1985. Ce bureau, bien qu'entièrement financé par le gouvernement, est une organisation non gouvernementale. Son mandat est de:

- a) assurer le meilleur accès possible aux les victimes de discrimination nécessitant des conseils;
- b) organiser une formation destinée à élargir le champ de compétences des conseillers juridiques et d'établir un réseau national d'experts juridiques;
- c) informer les organisations locales luttant contre la discrimination;
- d) informer les victimes de discrimination, ou ceux en encourant les risques, sur la façon de faire face à une conduite discriminatoire et sur les recours dont ces victimes peuvent bénéficier;
- e) identifier les types et les modèles structurels de la discrimination;
- f) engager des poursuites judiciaires si une plainte soulève une question de principe (LBR, 1988, p. 19).

La lutte contre la discrimination raciale dans le marché du travail figure parmi les priorités du bureau. Le plus grand nombre de plaintes dont est saisi le centre concerne la discrimination liée à l'emploi. On aide les victimes de discrimination à obtenir réparation par le moyen de conseils et en leur recommandant des avocats spécialisés. Ce n'est qu'exceptionnellement que le centre lui-même engage des poursuites. Des compilations de droit jurisprudentiel ont été publiées, ainsi que d'autres informations sur la portée et l'étendue de dispositions légales contre la discrimination raciale aux Pays-Bas. Une formation sur ces questions est dispensée, entre autres, à la magistrature et aux fonctionnaires oeuvrant dans le domaine de l'emploi, notamment au personnel des bureaux de placement. Des recherches ont été entreprises sur les pratiques discriminatoires dans le marché du travail et du logement. En outre, un vaste ensemble d'activités de promotion et d'information sont menées à bien (LBR, 1990).

Le bureau n'ayant été investi d'aucune compétence juridique ou d'un autre rôle visant à l'application de la loi, elle n'a pas le pouvoir - contrairement à la Commission pour l'égalité raciale - de poursuivre des enquêtes formelles auprès d'organisations ou d'entreprises soupçonnées de discrimination illégale. Ces enquêtes ne peuvent être effectuées qu'avec le consentement des organisations concernées. Toutefois, après publication des résultats d'une étude sur les pratiques discriminatoires d'agences commerciales pour l'emploi, il a été possible de formuler un code de pratique à l'adresse de celles-ci, en consultation avec la Confédération des agences commerciales pour l'emploi (Algemene Bond Uitzendondernemingen, ABU). Ce code énonce, pour le personnel des

agences pour l'emploi, des directives sur le traitement égal de tous les demandeurs d'emploi. Les caractéristiques raciales des demandeurs d'emploi ne doivent pas être consignées et les services intermédiaires doivent être retirés quand des conditions discriminatoires, c'est-à-dire non liées à la fonction, sont exigées par un employeur. (Gedragsregels ter voorkoming van discriminatie, 1989).

Un autre code a été rédigé après la publication d'un rapport sur les pratiques de compagnies d'assurances pour automobiles. Ce code, élaboré en consultation avec la Confédération des compagnies d'assurance automobiles (Nederlandse Vereniging van Automobiel Assuradeuren, NVVA), instruit les compagnies d'assurance sur la manière de prévenir la discrimination et de faire face aux plaintes. Le bureau envisage pour l'avenir d'élaborer un code de pratique général, pour toutes les relations dans le domaine de l'emploi, analogue au Code britannique de pratique dans l'emploi. Des consultations seront tenues à cette fin avec les partenaires sociaux (Kruyt, 1989, p. 6; LBR, 1991, pp. 3, 9).

3.6 Le médiateur national (The National Ombudsman)

La loi relative au médiateur national de 1981 en a fixé la tâche. En vertu de cette loi, toute personne estimant avoir été traité incorrectement par des fonctionnaires du gouvernement central ou par les forces de police peut porter plainte par le biais du médiateur. Le médiateur est une institution générale dont l'objectif spécifique n'est pas la lutte contre le racisme. Il est investi de larges pouvoirs légaux pour examiner des plaintes, y compris l'audition de témoins et le rassemblement de preuves, de façon à établir si la conduite en question est correcte ou non. Ces constatations sont consignées dans un rapport rendu public. A partir de ces résultats, le médiateur prononce un jugement et, le cas échéant, des recommandations. Contrairement aux verdicts des tribunaux, les jugements du médiateur ne sont pas applicables par la loi. Néanmoins, la tâche du médiateur, grâce à un large appui public et politique, a eu des répercussions considérables (The National Ombudsman of the Netherlands, 1990).

Seules quelques unes des plaintes reçues par le médiateur concernent un certain type de discrimination (raciale). La plupart de ces plaintes sont liées à un traitement discriminatoire de la part de fonctionnaires de police (Biegel and Tjoen-Tak-Sen, 1986, pp. 90-100). En ce qui concerne la discrimination dans l'emploi, le médiateur a jugé que, pour certaines fonctions dans l'armée, les exigences linguistiques sont justifiées et qu'elles ne constituent pas une discrimination illégale, mais que le "lieu de résidence" n'est pas un critère justifié de licenciement. Dans un autre jugement, le médiateur a décidé que la Bourse du travail devrait vérifier qu'aucune considération discriminatoire n'entre en ligne de

compte lorsqu'un employeur demande l'autorisation de congédier des travailleurs migrants. On a récemment statué que des programmes d'action positive réservant des emplois aux demandeurs appartenant à des groupes désavantagés sur le marché du travail, ne constituent pas une violation du principe de non discrimination, ainsi qu'il est établi dans la constitution (Possel, 1987, pp. 317-330; idem, 1988, pp. 81-83, 93-96; idem, 1991, pp. 173-176).

3.7 Effets de la législation

Jusqu'à la fin des années soixante-dix, rarement des poursuites judiciaires, ou un procès, n'étaient engagés devant un tribunal, cela pour trois raisons principales :

- la réaction inadéquate des autorités de la police devant les plaintes;
- le manque de pratique qu'avaient les demandeurs des procédures de tribunal;
- le peu d'expérience (et, par conséquent, l'absence d'une jurisprudence appropriée) qu'avaient les associations, les avocats, le département de poursuites publiques et le pouvoir judiciaire des procès pour discrimination (Hessels, 1987, p. 22).

Cette situation changea pendant les années 1980. Entre 1981 et 1984, le département de poursuites publiques était saisi de 140 cas de discrimination, dont 46 concernaient une discrimination pratiquée dans l'exercice d'une profession ou d'un métier, et punissable en vertu de l'article 429quater du code pénal. De ces 46 cas, 11 seulement firent l'objet d'une condamnation énoncée par un tribunal pénal (Biegel and Tjoen-Tak-Sen, 1986, pp. 130-131). En 1985 et 1986, le nombre de cas mentionnés au titre de l'article 429quater augmenta de manière considérable. On enregistra en tout 68 cas, dont 37 conduirent à des poursuites devant le tribunal. Toutefois, pour 1987 et 1988, on ne fait état que de 22 cas de discrimination liée à l'emploi, rejetés pour la plupart, et dont cinq seulement ont abouti à des poursuites (Lettre du ministre de la Justice au Président de la Chambre Basse du Parlement, 8 mai 1990).

Les plaintes de discrimination dans l'emploi ne représentent qu'une minorité parmi toutes les plaintes de discrimination enregistrées par le département de poursuites publiques. En outre, au cours des dernières années, le nombre de cas inscrits au titre de l'article 429quater a notablement fléchi, après la hausse enregistrée en 1985 et 1986. On peut vraisemblablement attribuer cette hausse de cas de discrimination enregistrés, liés à l'emploi, aux instructions adressées en 1985 par le ministre de la Justice aux procureurs publics, leur recommandant avec insistance d'instaurer des politiques

actives en matière de poursuites. Malheureusement, ces instructions n'ont pas eu un effet durable: depuis 1988, on a enregistré chaque année à peine plus de dix cas, rejetés pour la plupart, au titre de l'article 429quater. Voilà qui semble stupéfiant, si l'on sait que plusieurs études ont montré que la discrimination liée à l'emploi s'accroît (voir : Zegers de Beijl, 1990, pp. 24-31).

Le recours aux procédures pénales semble donc limité. Une étude sur la façon dont les organisations intermédiaires (voir plus bas), les conseillers juridiques, la police, le département de poursuites publiques et le système judiciaire traitent les plaintes pour discrimination raciale a montré que moins de 5 pour cent de ces plaintes aboutissent à des poursuites devant un tribunal. Près des trois quarts des plaintes reçues sont tranchées ou résolues au niveau intermédiaire. A chacun des stades suivants -police, avocats, procureur public- qui doivent être franchis avant qu'une plainte n'aboutisse à une poursuite, environ la moitié des plaintes sont abandonnées sous prétexte qu'il ne serait d'aucun bénéfice pour le demandeur de poursuivre la procédure (Biegel et al., 1987, pp. 128-130; voir également van Dooren, à paraître).

Cette étude a montré aussi que les victimes de discrimination hésitent à porter plainte. La réticence qu'éprouvent en général les personnes à porter plainte est plus forte si elle concerne une situation durable, par exemple une relation d'emploi. Parmi ceux qui portent plainte, les personnes peu qualifiées ou non qualifiées se trouvent sous-représentées (idem, pp. 17-45; voir aussi Bouw et Nelissen, 1988; Leeman et Saharso, 1989).

Lors de la dernière décennie, le nombre d'organisations communautaires et autres institutions intermédiaires luttant contre la discrimination s'est considérablement accru. Des bureaux locaux recevant des plaintes et destinés à faire état des cas de discrimination raciale existent dans quelques 20 municipalités, dont les quatre plus grandes villes. Bien que ces institutions aient la réputation d'être très actives dans la lutte contre les organisations racistes, elles ne se montrent guère efficaces pour aider les victimes individuelles de discrimination liée à l'emploi. On conseille à la plupart des demandeurs d'abandonner leur plainte, sous prétexte qu'il leur sera difficile de prouver que le traitement infligé était discriminatoire (Biegel et al. 1987, pp. 45-72).

Outre la réticence des demandeurs à porter plainte, le faible nombre, relatif et absolu, de ces plaintes pourrait s'expliquer par les difficultés qu'ont les demandeurs et leurs intermédiaires à prouver une discrimination illégale, notamment dans le domaine de l'emploi. Les plaintes sont traitées de façon individuelle. Or il est virtuellement impossible, par une plainte individuelle, de démontrer que le traitement dont a été l'objet un individu, de la part de son employeur, a été effectivement discriminatoire. En outre, c'est pour

une grande part l'employeur qui en possède la preuve. Ni les intermédiaires, ni le Bureau national pour la lutte contre le racisme n'ont la faculté d'enquêter pour obtenir cette preuve. L'absence d'une disposition légale pour mettre à l'abri de représailles les demandeurs individuels expliquent aussi leur réticence à porter plainte pour traitement inégal. Si les personnes ne portent pas plainte, il est presque impossible d'estimer si le comportement d'un employeur constitue ou non une discrimination fréquente et continue (Possel, 1990 (b), pp. 17-20).

Si l'on ne dispose d'aucun renseignement sur le nombre de procès civils engagés pour discrimination illégale, il reste évident, à partir de l'information concernant les plaintes engagées en vertu du droit pénal, que l'accessibilité au système judiciaire reste limitée. Même lorsque des poursuites sont engagées devant le tribunal, seule une minorité d'entre elles aboutit à ce que le défendeur soit condamné à des amendes se situant, en général, bien en-deçà du maximum légal de 10,000 Fl. Les plaintes pour traitement discriminatoire dans des agences pour l'emploi sont entendues par le tribunal d'arbitrage de la Confédération des agences commerciales pour l'emploi. Les décisions de ce tribunal se fondent sur les directives stipulées dans le code de pratique des agences pour l'emploi. Les plaintes portées au tribunal d'arbitrage ont de plus grandes chances d'être acceptées que les plaintes portées devant les tribunaux ordinaires (Possel, 1988, pp. 150-154, 166-172). Autrement dit, une seule victime isolée de discrimination a peu de chances d'obtenir réparation par des procédures judiciaires ordinaires, notamment dans le domaine de la discrimination liée à l'emploi.

Vu les problèmes que pose la lutte contre la discrimination dans l'emploi menée au moyen de procédures juridiques, le Bureau national pour la lutte contre le racisme a estimé que les instruments légaux actuels sont insuffisants. Selon le bureau, le projet d'une loi globale sur l'égalité de traitement devrait être amendé pour que la discrimination fondée sur la nationalité soit également proscrite. Le Centre des Pays-Bas pour les étrangers (NCB) et la section hollandaise de la Commission internationale de juristes (NJCM) partagent cet avis. En outre, on a souligné que, pour que la loi soit efficace, elle devrait définir clairement la discrimination illégale, et énoncer des sanctions appropriées à cet égard. Outre une norme de non discrimination clairement définie, la loi devrait prévoir l'inversion de la charge de la preuve dans certains cas bien définis (comme la discrimination alléguée dans l'emploi) et une protection efficace des demandeurs individuels contre les représailles. La loi devrait également obliger les employeurs à contrôler et à communiquer la composition de leur main d'oeuvre, et permettre au pouvoir judiciaire de sommer les employeurs à engager des programmes d'action positive. Le bureau estime que la faculté qu'a la Commission sur l'égalité de traitement de faire appliquer la loi devrait être accru. Inspiré par la Commission pour l'égalité raciale du Royaume-Uni, le

bureau préconise que la commission soit autorisée à entreprendre de son propre chef, c'est-à-dire sans avoir reçu une plainte à cet égard, des enquêtes sur les possibles pratiques discriminatoires perpétrées par des organismes nommément désignés. En outre, des mesures complémentaires devraient être prises pour accéder plus facilement aux tribunaux (Possel, 1990 (b), pp. 17-22; Choenni, 1990, pp. 71-73).

Pendant les débats parlementaires sur le projet de loi pour l'égalité de traitement, qui devraient commencer à la fin de cette année, on saura clairement si les députés appuient dans leur majorité les critiques émises par le bureau. Le gouvernement, de son côté, a déjà déclaré qu'il ne projette pas une législation obligeant les employeurs à contrôler la composition ethnique de leur main-d'oeuvre ou à instaurer des programmes d'action positive, et qu'il ne souhaite pas les y contraindre par le biais de dispositions figurant dans les contrats passés avec les pouvoirs publics (Nota rechtspositie en sociale integratie minderheden, 1991, p. 24).

Quelle que soit l'issue de ces débats parlementaires, il convient de souligner que les dispositions légales existantes sur l'égalité de traitement dans la vie active s'appliquent déjà aux migrants étrangers. La discrimination liée à l'emploi est formellement interdite dans les codes pénal et civil. Toutefois, l'efficacité de ces dispositions semble insuffisante. Le nombre de procès portés devant les tribunaux ne correspond pas au véritable taux de discrimination dans le marché du travail. Ainsi, il semble urgent et essentiel d'instaurer des mesures destinées à améliorer l'application de ces dispositions légales.

4. Suède

4.1 Historique de la législation

L'égalité de chances et de traitement se trouve, depuis 1967, le point de départ de la politique d'immigration suédoise. Une législation spécifique a été instaurée, proscrivant la discrimination, selon les obligations stipulées par le droit international, en l'occurrence les conventions des Nations Unies et de l'OIT. Pendant la dernière décennie, ces dispositions législatives ont été étendues lorsque la discrimination raciale est devenue plus apparente.

En vertu des restrictions sur l'immigration établies en 1967, tous les étrangers nationaux, sauf ceux des pays nordiques (Finlande, Islande, Norvège et Danemark), souhaitant occuper un emploi en Suède doivent être en possession d'un permis de travail pour entrer dans le pays. Ainsi, la migration liée à l'emploi, issue de pays non nordiques, a virtuellement cessé depuis le début des années soixante-dix. Depuis lors, l'immigration en provenance de ces pays s'est effectuée en premier lieu au titre du regroupement familial et de demandes d'asile (Hammar, 1985, pp. 25-35).

En 1975, le Parlement a approuvé une loi, encore en vigueur aujourd'hui, comportant de nouvelles directives pour établir une politique à l'égard des immigrants et des minorités ethniques. Cette politique se fonde sur trois objectifs : égalité entre immigrants et Suédois, liberté de choix culturel pour les immigrants, coopération et solidarité entre la majorité suédoise native et les diverses minorités ethniques. Conformément à cette politique, le programme déjà existant d'enseignement de la langue - notamment le droit de consacrer une partie du temps de travail à l'étude du suédois - a été étendu. Il a été octroyé au Bureau suédois pour l'immigration des responsabilités spécifiques pour informer le public des objectifs de ces politiques. Depuis 1986, année où le parlement a examiné la politique en matière d'immigrants, l'action visant à combattre l'hostilité à l'encontre des étrangers est devenue un trait essentiel des mesures prises en matière d'immigrants. Parmi celles-ci, un médiateur (Ombudsman) contre la discrimination ethnique (voir ci-dessous) a été nommé pour s'opposer à la discrimination contre les étrangers et les groupes ethniques (Swedish Immigration Policy, 1984; Immigrants in Sweden, 1989).

4.2 Portée de la législation

Dans la législation suédoise, l'expression "discrimination raciale" n'est pas habituellement utilisée. On parle de "discrimination ethnique", terme plus ample, qui inclut la discrimination fondée sur la race, la couleur, l'origine nationale ou ethnique ou la croyance religieuse.

La constitution suédoise de 1974 s'appuie sur le principe de la valeur égale de tous les hommes (chapitre 1, section 2). Cet instrument assure une large protection légale contre la discrimination ethnique, tant pour les nationaux suédois que pour les migrants étrangers. Le chapitre 2, section 15, qui vise les libertés et les droits fondamentaux, prévoit qu'aucun statut ou règlement ne peut conduire à un traitement injuste, fondé sur le sexe, l'appartenance à une minorité, la race, la couleur ou l'origine ethnique, à l'égard d'un citoyen.

Selon la section 20 du même chapitre, les étrangers résidant légalement en Suède ont droit, à quelques exceptions près, aux mêmes droits et libertés que ceux accordés aux citoyens suédois. Les étrangers, soumis à la loi de l'immigration, ne sont pas libres d'entrer de leur propre gré dans le pays ou de s'établir où ils le souhaitent. Les charges les plus élevées du gouvernement central, l'emploi dans les forces armées et dans le système judiciaire, les fonctions liées à la sécurité nationale ne sont ouverts qu'à des nationaux suédois. Bien que non autorisés à voter ou à se présenter à une élection au Parlement, les étrangers ont le droit de voter ou de se présenter à des élections locales.

La loi sur la liberté de la presse, contenue dans la constitution, établit les responsabilités concernant les publications imprimées qui donnent lieu à infraction. En vertu du chapitre 7, section 4.11, l'agitation contre un groupe ethnique par le biais d'une publication imprimée est un délit passible d'une action légale. Outre les peines qu'encourent l'auteur, le rédacteur responsable, l'éditeur et l'imprimeur, les délits contre la loi de la liberté de la presse peuvent conduire à la confiscation de la publication et à des dommages-intérêts. Les infractions commises dans les moyens de communication radiodiffusés et télédiffusés sont considérées dans un instrument similaire.

Dans le code pénal suédois, deux types de discrimination ethnique sont explicitement criminalisés. Conformément au chapitre 16, section 8, l'incitation à la haine raciale ou ethnique - décrite comme la menace ou le mépris exprimé à l'encontre d'un groupe ethnique, ou un groupe similaire de personnes, en se référant à la race, à la couleur, à l'origine nationale ou ethnique, ou à la croyance religieuse - est pénalisée. La section 9 du même chapitre punit "la discrimination illégale" exercée à l'égard des mêmes catégories de personnes, ainsi qu'à l'encontre des homosexuels, dans la fourniture de biens et de services. Les dispositions figurant dans ces deux articles sont donc d'un caractère général. Elles ne constituent aucune protection explicite dans les relations dans l'emploi. Des dispositions générales proscrivant un comportement injurieux (chapitre 5, section 3) et l'incitation à la rébellion (chapitre 16, section 5) peuvent également s'appliquer à des actions inspirées par la haine raciale ou ethnique.

Selon le chapitre 1, section 3, et le chapitre 5, section 1, de la loi sur les dommages-intérêts, la victime d'une conduite injurieuse ou d'une discrimination illégale peut, outre une compensation pour perte économique, bénéficier de dommages-intérêts au titre du préjudice moral que constitue le délit.

En 1986, le Parlement a adopté la loi contre la discrimination ethnique. Aux termes de cette loi, la discrimination ethnique est définie comme un traitement déloyal, injuste ou injurieux, fondé sur la race, la couleur, l'origine nationale ou ethnique ou la croyance religieuse (section 1) de la part d'une personne ou d'un groupe de personnes à l'égard d'autres personnes. La loi n'énonce pas d'interdictions en tant que telles; les dispositions légales existantes ont servi de point de départ. Conformément à la section 2 de cette loi, un médiateur contre la discrimination ethnique a été désigné pour oeuvrer contre la discrimination ethnique dans la vie active et dans d'autres domaines sociaux. La tâche du médiateur est de conseiller et d'informer les particuliers se considérant victimes de discrimination afin de protéger leurs droits, et d'entreprendre des démarches pour combattre la discrimination en s'adressant aux autorités, aux employeurs et à d'autres organisations, et en influençant l'opinion publique (section 3). Le médiateur n'a pas le statut d'un organisme de contrôle en tant que tel et n'est pas autorisé à engager des poursuites judiciaires. Toutefois, les employeurs sont tenus d'accepter le dialogue avec le médiateur et de fournir tous les renseignements demandés (section 6). Le médiateur, ainsi que la Commission consultative sur les questions concernant la discrimination ethnique, créée en vertu de la section 5 de cette loi, ont qualité pour proposer au gouvernement des mesures législatives visant à combattre la discrimination ethnique.

4.3 Emploi

Sur le marché du travail suédois et dans la vie active en général, aucun règlement n'a été instauré, ni une législation promulguée pour lutter contre la discrimination ethnique directe ou indirecte. Toutefois, selon les dispositions constitutionnelles concernant l'égalité de traitement entre citoyens et étrangers, et en vertu de la législation du travail suédoise, toutes les personnes sont considérées comme égales, sans tenir compte de leurs origines ethniques ou de leur nationalité. La législation générale visant à prévenir des attitudes arbitraires, déloyales ou manquant d'objectivité est donc applicable aux cas de discrimination ethnique (Nobel, 1989, p. 13).

Conformément à la loi sur la protection de l'emploi, entrée en vigueur en 1982, le préavis de licenciement ou de licenciement de travailleurs en surnombre, communiqué par l'employeur, doit toujours se fonder sur des faits objectifs (sections 7 et 8). Ainsi

proscrit-on, de façon indirecte, le licenciement pour des motifs discriminatoires: la jurisprudence a établi qu'exiger inutilement une bonne maîtrise de la langue suédoise ne constitue pas une raison objective, donc non discriminatoire, de licenciement. De la même façon, le droit des obligations énonce des règlements quant à la discrimination en matière de rémunération. En outre, en vertu du principe fondamental que constituent de bonnes pratiques dans le marché de l'emploi, un tribunal peut rendre nul tout accord en matière de travail, y compris des conventions collectives, s'il le considère discriminatoire.

La nomination d'employés dans le secteur public est soumise à des exigences en matière d'objectivité. Ainsi, la discrimination fondée sur l'ethnie, dans la sélection d'employés, est proscrite (constitution, chapitre 11, section 9). Il n'existe pas d'exigences équivalentes dans le secteur privé, où le droit d'employer est illimité, sauf les restrictions visant à empêcher la discrimination fondée sur le sexe. Bien que cela ne soit pas énoncé de façon explicite, la loi sur la protection de l'emploi interdit, dans les secteurs public et privé, de licencier un employé pour des motifs de nationalité, de race, de couleur, d'origine ethnique ou de croyance religieuse, si cela constitue - il appartient au tribunal d'en juger - un motif injuste de licenciement. Dans le secteur privé, il n'existe pas de protection similaire lorsqu'un employeur refuse d'employer une personne pour ces raisons. Ainsi, il n'est pas de recours légal contre la discrimination ethnique exercée dans le recrutement par les employeurs privés et les entreprises.

En l'absence d'une législation du travail s'opposant spécifiquement à la discrimination, l'initiative tripartite prise par les syndicats, les organisations d'employeurs et le Bureau suédois pour l'immigration, de publier un guide contenant des directives pour l'égalité de traitement sur le lieu de travail mérite l'attention. Dans ce guide, on encourage travailleurs et employeurs à favoriser de bonnes relations entre employés de diverses origines ethniques, et à combattre une conduite discriminatoire sur le lieu de travail. Non seulement ce guide insiste sur le principe de non discrimination et d'égalité de traitement, sans tenir compte de l'ascendance ethnique, de l'origine nationale, de la race, de la couleur ou de la religion, mais il contient aussi des recommandations sur l'instauration de ce principe dans le lieu de travail. De plus, il résume la législation actuelle et souligne que les lois du travail s'appliquent de façon égale à tous les travailleurs, indépendamment de leur nationalité (Immigrants in the Company, 1987). Ce guide, largement distribué parmi les partenaires sociaux, est également utilisé, pour des activités de diffusion, par les agences de la bourse du travail (AMS).

4.4 Mise en vigueur

Les tribunaux ordinaires de district, qui jouent le rôle de tribunaux de premier instance pour les procédures civiles ou les poursuites au criminel, reçoivent les plaintes, venant de personnes physiques victimes de discrimination ou de traitement injuste en général. Toute personne a le droit d'engager des procédures civiles. Les poursuites au criminel sont du ressort exclusif du département des poursuites publiques. En Suède, comme aux Pays-Bas, les deux parties ont droit à une assistance juridique gratuite, à condition que leurs revenus restent en deçà d'une certaine limite. Les procès qui ont trait à des conflits collectifs, c'est-à-dire entre organisations d'employeurs et syndicats, ou les procès obligeant à interpréter des conventions collectives, sont portés devant le tribunal du travail. Toutefois, l'accès à ce tribunal est limité. Seuls les employeurs liés par une convention collective, ou les organisations d'employeurs et les syndicats, y accèdent directement. En pratique, on n'a recours au tribunal du travail que pour les causes d'une importance majeure, lorsqu'un "intérêt collectif" est en jeu (Adlercreutz, 1990, pp. 138-146).

Les tribunaux ne constituent pas la seule voie d'application de la loi. Toute personne souhaitant porter plainte contre la conduite d'institutions ou de pouvoirs publics peut également s'adresser au ministre de la Justice ou au médiateur parlementaire à qui gouvernement et parlement ont respectivement confié la mission de contrôler les activités publiques des fonctionnaires.

Puisqu'il n'existe pas de dispositions spécifiques dans les lois du travail contre la discrimination fondée sur des motifs ethniques, il n'y a pas davantage de règles visant à l'application de la loi pour les victimes de ce type de discrimination dans le marché du travail. Toutefois, les personnes estimant avoir été traitées, pour des raisons ethniques, de façon inégale par un employeur, peuvent demander au médiateur contre la discrimination ethnique de les conseiller et d'intervenir.

4.5 Le médiateur (Ombudsman) contre la discrimination ethnique

Comme il a déjà été mentionné, le gouvernement, en vertu de la loi de 1986 contre la discrimination ethnique, a désigné un médiateur contre la discrimination ethnique (DO). Bien que nommé par le gouvernement, le médiateur a liberté d'action et de décision. Il a pour mandat de lutter, par la médiation et le conseil, contre la discrimination ethnique - définie dans la section 1 de la loi comme la discrimination fondée sur la race, la couleur, l'origine nationale ou ethnique, ou la croyance religieuse - dans la vie active et dans d'autres domaines de la vie sociale. La discrimination dans la vie privée n'est pas de sa compétence.

Le médiateur a trois tâches principales :

1. Se charger des cas, dont il a été saisi par le biais de plaintes ou de rapports, ou dont il s'est chargé de sa propre initiative, dans lesquels des personnes physiques ou des groupes ont peut-être été soumis à une discrimination ethnique;
2. Entreprendre des mesures d'ordre général pour lutter contre la discrimination ethnique;
3. Conseiller le gouvernement, et d'autres organismes, à propos de nouvelles législations ou mesures destinées à lutter contre la discrimination ethnique.

Un Comité consultatif sur la discrimination ethnique, formé d'un juge de la cour suprême et de deux hommes politiques, l'un du parti au pouvoir, l'autre de l'opposition, assiste le médiateur. Sa principale tâche est de conseiller le médiateur sur des questions de principe, de formuler des propositions pour modifier la législation et de considérer des cas particuliers.

Les pouvoirs publics sont tenus d'aider le médiateur et de coopérer avec lui. Les employeurs privés sont obligés - sous peine d'amende - de participer à des conciliations ou d'apporter au médiateur des informations si celui-ci les demande. Le médiateur, n'ayant pas d'autorité légale propre, ne peut engager des poursuites devant un tribunal. Le médiateur est plutôt une autorité de négociation, d'instruction et de conseil qu'une autorité rendant un jugement (Nobel 1990, pp. 1-2).

4.6 Effets de la législation

Les lois du travail ne contenant pas de dispositions spécifiques contre la discrimination directe et la discrimination indirecte pour des motifs ethniques, il est virtuellement impossible d'évaluer l'effet de ces lois sur la situation des migrants dans le marché du travail. Pour ce qui est des répercussions qu'a exercé le guide publié par les partenaires sociaux et le Bureau suédois pour l'immigration, elles n'ont jamais été mesurées. Bien que ce guide énonce d'importantes lignes directrices, s'apparentant à celles d'un code de conduite, sur l'instauration de chances égales dans le lieu de travail, il reste difficile d'évaluer la portée qu'il a eu. Toutefois, il est clair qu'il n'a pas infléchi le taux de chômage des étrangers. Pendant les dix dernières années, ce taux était deux fois plus élevé que celui des nationaux suédois. En 1990, le taux de chômage global s'est maintenu à 1,8 pour cent, tandis que le taux de chômage des étrangers non nordiques grimpeait à 6,3 pour cent (Hammar, 1989, pp. 8-11; Immigrant and Refugee Policy in Sweden 1991, p. 24).

Ainsi, on s'attachera désormais aux conséquences de la loi contre la discrimination ethnique de 1986, c'est-à-dire les activités menées par le médiateur contre la discrimination ethnique.

D'année en année, le nombre de plaintes individuelles dont a été saisi le médiateur a régulièrement augmenté pour atteindre 600 plaintes par an. Un tiers d'entre elles, qui ne sont pas du ressort du médiateur, sont rejetées. Dans environ un tiers des cas, on indique aux demandeurs la marche à suivre pour protéger leurs droits et, pour le tiers restant, le médiateur entreprend lui-même une action, en menant des enquêtes et des négociations auprès de toutes les parties concernées, afin d'arriver à un accord acceptable pour le demandeur (Nobel, 1990, p. 3).

La plupart des plaintes concernent la discrimination ethnique dans l'emploi, le logement et la vie publique. 15 pour cent environ des 200 plaintes considérées chaque année ont trait à la discrimination dans l'emploi. Dans ce groupe, la discrimination présumée contre des demandeurs d'emploi est, de loin, le type le plus courant de plainte. Ces plaintes pour discrimination ethnique dans la demande d'un emploi sont extrêmement difficiles à résoudre, tant il est difficile, en l'absence d'une législation spécifique, d'établir la preuve d'un traitement différentiel, fondé sur des motifs ethniques, dans le secteur privé. Ce n'est que pour une minorité des plaintes liées à l'emploi que le médiateur est en mesure de trouver une solution satisfaisante pour le demandeur. Le fait que le médiateur ne devrait pas publier les résultats de ses enquêtes constitue une difficulté supplémentaire. Alors que, au Royaume-Uni, la Commission pour l'égalité raciale a le droit de publier ses résultats, par exemple dans le cas de pratiques discriminatoires exercées par des employeurs nommément désignés, le médiateur ne dispose pas de ce pouvoir légal. De plus, les victimes de discrimination ethnique hésitent à porter plainte, de peur de grever plus tard leurs chances dans le marché du travail (Nobel 1987, pp. 5-7; idem 1989, p. 21).

Outre les plaintes individuelles dont il s'occupe, le médiateur informe la population de la nature et de l'ampleur de la discrimination ethnique, ainsi que des recours existants. Des renseignements spécifiques sont fournis aux particuliers et aux organisations intéressées, et des cours de formation sont organisés pour les fonctionnaires, les syndicats, les associations d'employeurs, etc. L'éducation, l'information, la vulgarisation et la participation au débat public sur l'immigration et sur le traitement des migrants dans la société suédoise revêtent un aspect important du rôle du médiateur. Enfin, le médiateur conseille le gouvernement en matière de législation visant les étrangers et les groupes appartenant à une minorité ethnique (Nobel 1989, pp. 21-22).

L'expérience acquise par le médiateur pendant ses années de fonction a montré au médiateur que les plaintes portées à sa connaissance ne représentent, comme dit le proverbe, que la partie émergée de l'iceberg (ibid., p. 21). La discrimination constitue apparemment un phénomène largement répandu dans la vie active suédoise, d'où la nécessité d'une législation antidiscrimination spécifique. En 1989, le médiateur a soumis des propositions au gouvernement pour proscrire toute forme de discrimination ethnique sur le marché du travail. Ces propositions comportent des restrictions à la liberté qu'ont les employeurs d'engager qui bon leur semble. En outre, il a été proposé de partager la charge de la preuve dans les procès liés à l'emploi : si le demandeur démontre qu'il a été discriminé pour des motifs ethniques, il incomberait à l'employeur de prouver qu'il n'y a pas eu traitement discriminatoire. Il a également été soumise une proposition, analogue à la disposition à l'égard de victimes de "discrimination illégale" dans la fourniture de biens et de services, permettant aux victimes de discrimination ethnique dans la vie active de demander des dommages-intérêts. Le gouvernement a adressé ces propositions à une Commission pour l'étude de mesures contre la discrimination ethnique (voir ci-dessous).

Le Parlement suédois voit depuis peu d'un bon oeil les activités du médiateur. Pour le Parlement, le médiateur, qui a d'amples domaines et méthodes d'action, mais des pouvoirs légaux restreints, a été d'un apport précieux à la société suédoise. Ainsi, il a été décidé que le médiateur poursuive ses activités comme il l'a fait pendant ses trois premières années de fonction.

Le médiateur a participé aux travaux de la Commission spéciale contre le racisme et la xénophobie, nommée par le gouvernement en 1987. Cette commission avait pour tâche de rechercher quelles mesures complémentaires pouvaient être prises pour combattre le racisme et l'hostilité à l'encontre d'étrangers. Dans son rapport final, remis en mai 1989, la commission a proposé, entre autres, que l'on considère une loi spécifique contre la discrimination ethnique dans la vie active. Après ces recommandations, une commission pour l'étude de mesures contre la discrimination ethnique a été formée. Cette commission a pour but de rendre compte de l'efficacité de la loi contre la discrimination ethnique et d'examiner si une loi spécifique contre la discrimination ethnique dans la vie active est nécessaire. Si elle le juge utile, la commission peut soumettre des propositions pour une loi de ce type. Le rapport final de la commission ne paraîtra pas avant 1992 mais, vu la grande expérience qu'a le médiateur de la discrimination liée à l'emploi, on attend que soit proposée une loi spécifique contre la discrimination ethnique dans le marché du travail (Conseil de l'Europe, 1990, p. 23).

Sans dispositions légales contre la discrimination ethnique à l'encontre de demandeurs d'emploi dans le secteur privé, le médiateur, qui dispose de pouvoirs légaux limités, peut difficilement

lutter contre la discrimination liée à l'emploi. Tant que la discrimination directe exercée dans ce secteur au moment d'engager des travailleurs, et que la discrimination indirecte dans la vie active en général, ne seront pas explicitement interdites, le pouvoir du médiateur suédois pour la lutte contre la discrimination dans le marché du travail restera largement illusoire.

5. Conclusions

Ce document offre une vue d'ensemble des mécanismes légaux contre la discrimination en place au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Suède. Les dispositions concernant la discrimination dans le marché du travail et leurs répercussions sur la situation des migrants dans le marché du travail sont examinés.

Dans le système du common law du Royaume-Uni, il n'existe pas de constitution énonçant un principe général de non discrimination. Toutefois, la loi sur les relations raciales (Race Relations Act) de 1976 proscrit la discrimination directe et indirecte, fondée sur la race, la couleur, la nationalité et l'origine ethnique ou nationale. Cette législation civile, extrêmement détaillée, s'applique à presque tous les aspects de la vie publique, y compris les relations dans l'emploi.

Aux Pays-Bas et en Suède, la non discrimination est une norme constitutionnelle. Les domaines considérés par cette norme couvrent la race, en vertu de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Aux Pays-Bas, on trouve, dans le code pénal et le code civil, de nombreuses dispositions détaillées interdisant la discrimination et l'incitation à la haine raciale. La jurisprudence a établi que les dispositions prévues par la loi visent la discrimination directe et indirecte et qu'elles peuvent s'appliquer à la discrimination fondée sur la nationalité. Pour ce qui est de l'emploi, les dispositions antidiscriminatoires figurant dans les lois du travail s'appliquent aussi de façon explicite aux étrangers. En Suède, il n'existe pas de dispositions légales quant à la discrimination raciale ou ethnique dans le marché du travail. Néanmoins, le droit des étrangers à l'égalité de traitement est inscrit dans la constitution, et le code pénal, dans certaines articles, interdit l'incitation à la haine raciale et la discrimination dans la fourniture de biens et de services.

Ainsi, dans les trois pays étudiés dans ce rapport, les migrants sont considérés égaux devant la loi. Toutefois, nombre de rapports d'enquête, résumés dans Zegers de Beijl (1990), ont signalé que la discrimination à l'encontre des travailleurs migrants est répandue et qu'elle persiste. Autrement dit, il existe une contradiction claire

entre la situation de droit et la situation de fait. En étudiant cette contradiction, on peut observer les lacunes de ces dispositions légales et les façons dont elles sont appliquées.

Pour ce qui est des dispositions légales, la situation au Royaume-Uni semble assez satisfaisante. Malgré ses limites, la Race Relations Act de 1976 offre une codification complète et détaillée du droit à un traitement égal dont jouissent les migrants. Aux Pays-Bas, la législation se trouve dispersée dans le code pénal et le code civil. Bien qu'il en résulte une législation assez incertaine et inaccessible, le droit des migrants à l'égalité de traitement dans le marché du travail est explicitement stipulé. En Suède, le droit constitutionnel des étrangers à un traitement égal n'a pas, jusqu'à ce jour, été énoncé dans une législation spécifique garantissant la non discrimination dans le marché du travail. Cette lacune de la législation permet aux employeurs du secteur privé de pratiquer en toute légalité une discrimination à l'encontre des demandeurs d'emploi pour des motifs de race, de couleur et/ou de nationalité.

En ce qui concerne les instruments légaux destinés à l'application de la loi, il convient de souligner qu'au Royaume-Uni et en Suède des organismes sont constitués à cet effet. Alors que les pouvoirs de la Commission pour l'égalité raciale sont établis en détail, l'autorité légale du médiateur est limitée. Si l'on ajoute à cela les lacunes de la législation décrite plus haut, il en résulte que le médiateur dispose de pouvoirs limités pour résoudre des plaintes de façon satisfaisante pour les demandeurs. La Commission pour l'égalité raciale a pleins pouvoirs pour aider les demandeurs individuels en cas de litige et pour mener des enquêtes sur des pratiques discriminatoires de la part d'employeurs. En outre, cette commission est habilitée à diffuser des codes de pratique dans le domaine de l'emploi. Les codes de pratique se sont avérés efficaces pour résorber la discrimination raciale. Toutefois, il existe peu de mesures pour inciter les employeurs à mettre en oeuvre de leur propre gré les recommandations de la commission. Aux Pays-Bas, Le Bureau national pour la lutte contre le racisme ne dispose pas de pouvoirs légaux et, par conséquent, n'a pas pour fonction officielle de faire appliquer la loi. Néanmoins, il assiste les demandeurs individuels en cas de litige et a acquis un véritable statut d'institution effectuant des recherches sur la discrimination pratiquée à l'encontre des migrants et sur les recours en justice dont ils disposent.

Dans ces trois pays, le recours qu'ont les victimes de discrimination dans l'emploi à des procédures légales semble insuffisante. En outre, les problèmes qui apparaissent pour prouver la discrimination - puisque la discrimination est interdite, elle est généralement occultée ou même involontaire - font que les plaignants ont rarement l'occasion d'intenter un procès, et encore moins de le gagner. Ainsi, les victimes de discrimination hésitent à porter

plainte, c'est-à-dire à défendre leurs droits par voie de droit. Il a été également constaté que les organismes destinés à la mise en vigueur de la loi manquent de moyens financiers pour mener leur tâche à bien et, ainsi, satisfaire à la demande des victimes. Les contraintes budgétaires restreignent les pouvoirs de ces organismes. Cela est encore plus inquiétant si l'on considère que les demandeurs bénéficiant de l'assistance de ces organismes ont de bien meilleures chances de voir leurs causes gagnées auprès des tribunaux que ceux ne disposant d'aucune aide.

Plusieurs propositions ont été faites pour pallier les lacunes des domaines législatifs et de mise en application de la loi. Aux Pays-Bas, le gouvernement a proposé un projet de loi sur le traitement égal, comprenant l'instauration d'un organisme légal d'application de la loi. Toutefois, cet organisme disposera de moins de pouvoirs que n'en a actuellement la Commission pour l'égalité raciale au Royaume-Uni. De plus, la nationalité ne figure pas parmi les motifs pour lesquels la discrimination est interdite. En Suède, des propositions de législation contre la discrimination dans la vie active sont à l'étude.

Les organismes de mise en vigueur existants, légaux ou non, ont émis des propositions pour l'inversion partielle de la charge de la preuve dans les procès pour discrimination, pour l'instauration d'organismes légaux d'application de la loi, disposant de larges pouvoirs afin d'enquêter et d'obtenir des recours en justice, et pour l'alourdissement des sanctions contre la discrimination illégale. Aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, ces propositions englobent également le contrôle obligatoire de l'ethnie de la main d'oeuvre par les employeurs individuels, des politiques pour le respect des contrats (contract compliance) de la part des gouvernements locaux et nationaux, et des mesures destinées à améliorer l'accès aux tribunaux.

Ces propositions d'amendement de la législation se fondent sur la grande expérience de la loi, en tant qu'instrument pour la lutte contre la discrimination, qu'ont les organismes de mise en vigueur dans leurs pays respectifs. Etant donné, comme l'a souligné ce rapport, les lacunes des législations respectives, et leur incapacité manifeste à éliminer la discrimination à l'encontre de migrants dans le marché du travail, force est de conclure que de tels amendements sont nécessaires si l'on veut atteindre les objectifs souhaités, et qu'ils doivent être mis en oeuvre au plus vite. De plus, une législation plus efficace aurait pour heureuse conséquence d'élargir la portée de ces organismes d'application dans la résolution de conflits, sans à avoir recours à une action juridique.

La législation constitue un instrument important pour modifier les attitudes. En promulguant des lois antidiscriminatoires rigoureuses, le législateur peut définir, promouvoir et faire

observer l'un des objectifs qu'a la société, c'est-à-dire celui d'assurer une égalité effective de chances et de traitement. Une législation de ce type constituera un dernier recours pour les victimes de discrimination, tandis que des mesures solides visant à l'application de la loi contraindront les employeurs à respecter les dispositions prévues par la loi et à accepter les efforts et les instructions visant à la conciliation qui émanent des organismes d'application pendant la phase préjudicielle.

Néanmoins, les seules méthodes légales ou semi-légales destinées à lutter contre la discrimination ne suffisent pas. La législation, à elle seule, ne peut éliminer le préjudice et le racisme qui sous-tendent la discrimination dont les migrants sont victimes. Une stratégie conjuguée est nécessaire : la mise en oeuvre de politique actives d'éducation et d'information, la diffusion de codes de pratique, doivent aller de pair avec une action légale énergique pour que l'égalité des migrants devant la loi se traduise par une égalité concrète dans leur travail et leur vie de tous les jours.

Annexe 1

Principaux informateurs sur les effets de la législation
antidiscriminatoire dans le domaine de l'emploi

Royaume-Uni

- M. Joe Charlesworth, haut fonctionnaire pour l'emploi, Commission pour l'égalité raciale (Commission for Racial Equality)
- M. Khurshid Drabu, directeur juridique suppléant, Commission pour l'égalité raciale
- Mme. Ann Dummett, consultante, Commission pour l'égalité raciale
- M. John Whitmore, avocat; ancien directeur juridique, Commission pour l'égalité raciale
- Mme. Diannah Worman, directeur, Section égalité de chances, Institut pour la gestion du personnel (Institute for Personnel Management)

Pays-Bas

- M. Walter Jansen, Conseil d'administration, Coordination des politiques pour les minorités, Ministère de l'Intérieur
- M. Jan van Kooten, directeur, division de l'emploi, Fondation Anne Frank
- M. Aldo Kuyer, directeur juridique, Centre des Pays-Bas pour les étrangers (NCB)
- Mme. Anne Possel, Section juridique, Bureau national pour la lutte contre le racisme (LBR)
- M. Frans van de Pieterman, division de l'emploi, Fondation Anne Frank

Suède

- M. Tomas Hammar, professeur, Centre pour la recherche sur les migrations internationales et les relations ethniques, Université de Stockholm
- Mme. Wuokko Knocke, chercheuse principale, Centre suédois pour la vie active
- Mme. Lii Orlov Baumann, Département juridique, Ministère du Travail; experte auprès de la Commission gouvernementale pour l'étude de mesures contre la discrimination ethnique
- M. Peter Nobel, Médiateur contre la discrimination ethnique
- Mme. Gunilla Upmark, Commission permanente parlementaire sur les problèmes du marché du travail; experte auprès de la Commission gouvernementale pour l'étude de mesures contre la discrimination ethnique
- M. Per Virdestren, directeur, département juridique, Ministère du Travail

Bibliographie

- Adlercreutz, Axel. "Sweden". Dans: R. Blanpain (éd.) International Encyclopedia for Law and industrial Relations. Deventer, Kluwer, 1990.
- Banton, Michael. "Racial discrimination at work : Bristol cases, 1980-89". Dans: New Community, (London), Vol. 17, no. 1, October 1990, pp. 134-139.
- Biegel, Claudia et Kenneth Tjoen-Tak-Sen. Klachten over rassendiscriminatie. 's Gravenhage, Vuga Uitgeverij, 1986.
- Biegel, Claudia, Anita Böcker, Kenneth Tjoen-Tak-Sen. Rassendiscriminatie: Tenslotte is het verboden bij de wet. Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1987.
- Böhning, W.R.. "The protection of migrant workers and international labour standards". Dans: International migration, (Genève), Vol. XXVI, N° 2, June 1988, pp. 133-145.
- Bourn, Colin et John Whitmore. Discrimination and Equal Pay. London, Sweet and Maxwell, 1989.
- Bouw, Carolien et Carien Nelissen. Gevoelige Kwesties. Ervaringen van migranten met discriminatie. Leiden, Centrum voor Onderzoek van Maatschappelijke Tegenstellingen, 1988.
- Choenni, Chan. "Positieve Actie". Dans: Vijf jaar Landelijk Bureau Racismebestrijding (LBR) 1985-1990. Utrecht, LBR, 1990.
- Code of Practice for the Elimination of Racial Discrimination and the Promotion of Equality of Opportunity in Employment. London, Commission for Racial Equality, 1984.
- Commission for Racial Equality. Review of the Race Relations Act 1976 : Proposals for Change. London, 1985.
- Commission for Racial Equality. The Race Relations Code of Practice in Employment : Are Employers Complying?. London, 1989.
- Commission for Racial Equality. Annual Report 1989. London, 1990.
- Commission for Racial Equality. Second Review of the Race Relations Act 1976. London, 1991.
- Conseil de l'Europe. Recent developments in the member states in policies relating to migration and migrants. European Committee on Migration CDMG. Strasbourg, 1990.

- Coussey, Mary. "The effectiveness of strategic enforcement of the Race Relations Act 1976". Projet de chapitre à paraître dans B. Hepple and S. Szyszczak (éds.): Discrimination: the limits of the law. London, Mansell and Cassel, sous presse.
- Dooren, M.I. van. "Discriminatie naar ras en de Nederlandse arbeidsmarkt". Projet de chapitre à paraître dans A. Jacobs (ed.): Arbeid en Discriminatie. Deventer, Kluwer, sous presse.
- Equal Opportunities Code. London, Institute of Personnel Management, sans date.
- Gedragsregels ter voorkoming van discriminatie. Amsterdam, Algemene Bond Uitzendondernemingen ABU, 1989.
- Gordon, Paul et Anne Newnham. Different Worlds. Racism and Discrimination in Britain. London, The Runnymede Trust, 1986.
- Gregory, Jeanne. Sex, Race and the Law : Legislating for Equality. London, Sage Publications, 1987.
- Groenendijk, C.A. Heeft wetgeving tegen discriminatie effect?. Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1986.
- Groenendijk, C.A. "Nationality and access to employment in the public service: law and practice in the Netherlands". Dans: Netherlands International Law Review, (Dordrecht), Vol. XXXVI, N° 2, 1989, pp. 107-130.
- Hammar, Tomas. "Sweden". Dans: Tomas Hammar (éd.), European Immigration Policy. Cambridge, Cambridge University Press, 1985, pp. 17-50.
- Hammar, Tomas. Immigration to Sweden in 1986 and 1987; SOPEMI report n° 10. Stockholm, Stockholm University, Center for Research in International Migration and Ethnic Relations, 1989.
- Hessels, Thomas. "Racial discrimination in the Netherlands". Document présenté à la Réunion des personnes responsables de la lutte contre la discrimination fondée sur la nationalité, l'ethnie ou la race. Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1987.
- OIT. Normes et action de l'OIT pour l'élimination de la discrimination et de la promotion de l'égalité de chances dans l'emploi. Département des normes internationales du travail, Service de l'égalité des droits, Genève, 1991.
- Immigrant and Refugee Policy in Sweden 1991. Stockholm, Ministère du Travail, 1991.

Immigrants in the Company. Stockholm, LO-PTK-SAF-SIV, 1987.

Immigrants in Sweden. Stockholm, The Swedish Institute, 1989.

Kruyt, Arriën. "The role of national legislation and international instruments in combating discrimination on nationality, ethnic or racial grounds". Document présenté à la réunion d'experts sur le rôle de la législation nationale et des instruments internationaux dans la lutte contre la discrimination fondée sur la nationalité et dans les domaines ethnique et racial. Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1989.

Kumar, Vinod. Industrial Tribunal Applicants under the Race Relations Act 1976. London, Commission for Racial Equality, 1986.

Landelijk Bureau Racismebestrijding LBR. Jaarverslag 1987. Utrecht, 1988.

Landelijk Bureau Racismebestrijding LBR. Vijf jaar Landelijk Bureau Racismebestrijding LBR 1985-1990. Utrecht, 1991.

Landelijk Bureau Racismebestrijding LBR. Werkplan 1991. Utrecht, 1991.

Leeman, Yvonne et Swami Saharso. Je kunt er niet omheen. Hoe Marokkaanse, Molukse en Surinaamse jongeren reageren op discriminatie. Lisse, Swets en Zeitlinger, 1989.

Lester Anthony. "Anti-discrimination legislation in Great Britain". Dans: New Community, (London), vol. XIV, n° 1/2, autumn 1987, pp. 21-31.

Lettre du ministre de la Justice au Président de la Chambre Basse du Parlement, 8 mai 1990. 's Gravenhage, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1989-1990, 20.239, nr. 18.

Nobel, Peter. "The first year in office". Document présenté à la Réunion des personnes responsables de la lutte contre la discrimination fondée sur la nationalité, l'ethnie ou la race. Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1987.

Nobel, Peter. The Alien under Swedish Law. Stockholm, The Ombudsman against Ethnic Discrimination, 1989.

Nobel, Peter. "Remarks on ethnic fairness and justice; highlights of experience gained as Swedens first Ombudsman against Ethnic Discrimination". Document présenté au Colloque sur les Droits de l'homme, organisé par le Conseil de l'Europe et le Raoul Wallenberg Institute, Lund, 1990.

- Nota rechtspositie en sociale integratie minderheden. 's Gravenhage, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1991.
- Policy Studies Institute. "The enforcement of the Race Relations Act 1976". Projet de rapport préparé pour le Home Office. London, Policy Studies Institute, Mars 1990.
- Possel, A.C. Rechtspraak Rassendiscriminatie. Lelystad, Vermande, 1987.
- Possel, A.C. Rechtspraak Rassendiscriminatie 1986-1987. Lelystad, Vermande, 1988.
- Possel, A.C. Met recht rassendiscriminatie bestrijden. Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1990(a).
- Possel, A.C. "Juridische ontwikkelingen bij de bestrijding van rassendiscriminatie". Dans: Vijf jaar Landelijk Bureau Racismebestrijding (LBR) 1985-1990. Utrecht, LBR, 1990(b).
- Possel, A.C. Rechtspraak Rassendiscriminatie 1988-1990. Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1991.
- Racial Discrimination. A guide to the Race Relations Act 1976. London, Home Office, 1987.
- Swedish Immigration Policy. Stockholm, Ministère du Travail, 1984.
- The National Ombudsman of the Netherlands. 's Gravenhage, Nationale Ombudsman, 1990.
- The Runnymede Trust. Combating racism in Europe. London, The Runnymede Trust, 1987.
- Van Duyne Strobosch, A.J. Bestrijding van discriminatie naar ras. 's Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1983.
- Zegers de Beijl, Roger. Discrimination of Migrant Workers in Western Europe. Genève, OIT, décembre 1990; document de travail ronéotypé du Programme mondial de l'emploi; distribution limitée.

C. MIGRATION INTERNATIONALE POUR L'EMPLOI
Documents de travail

1. International labour migration and international development, by C.W. Stahl, Jan. 1982 (out of print).
2. Towards a system of recompense for international labour migration, by W.R. Binning, Feb. 1982 (out of print).
3. Contract migration policies in the Philippines, by L.S. Iazo, V.A. Teobasio and P.A. Sto. Tomas, Mar. 1982 (out of print).
4. Contract migration in the Republic of Korea, by S. Kim, Apr. 1982 (out of print).
5. Emigration of scarce skills in Pakistan, by M. Ahmad, May 1982 (out of print).
- 6.F Les clandestins et la régularisation de 1981-1982 en France, par J.-P. Garçon et Y. Moullet, 10 mai 1982 (out of print).
- 6.E Clandestine immigrants and their regularisation in France, 1981-1982, by J.-P. Garçon and Y. Moullet, 10 May 1982 (out of print).
7. Out of the shadows - A review of the 1980 regularisation of status programme in Australia, by D. Storer with the assistance of A. Faulkner, June 1982.
8. International contract migration in the light of ILO instruments, with special reference to Asian migrant-sending countries, by W.R. Binning, July 1982 (out of print).
- 9.S La amnistía migratoria de 1974 en Argentina, por L. Mánora, Feb. 1983 (out of print).
- 9.E The 1974 amnesty for migrants in Argentina, by L. Mánora, Feb. 1983.
- 10.F La libre circulation à l'intérieur d'une Communauté entre pays en développement, par W.R. Binning, décembre 1983.
- 10.E Freedom of movement within a community of developing countries, by W.R. Binning, Dec. 1983 (out of print).
- 11.F L'administration du travail de l'immigré en situation irrégulière en Espagne, en Grèce et en Italie, par S. Ricca, janvier 1984 (out of print).
- 11.E Administering migrant workers in an irregular situation in Greece, Italy and Spain, by S. Ricca, Jan. 1984 (out of print).
12. Recruitment practices and working and living conditions of Asian migrant workers in the Middle East: Problems and possible solutions, by Z. Zar, May 1984 (out of print).
13. International labour migration and the ASEAN economies, by C.W. Stahl, June 1984 (out of print).
14. International labour migration and skill scarcity in the Hashemite Kingdom of Jordan, by I.J. Secombe, July 1984.
- 15.S Immigración ilegal y matrícula general de extranjeros en Venezuela, par A. Michelena et al., agosto 1984.

- 15.E Illegal immigration and the general register of foreigners in Venezuela, by A. Michelena et al., August 1984.
- 16.rev Bibliography on international return migration (2nd revised edition), September 1986.
- 17.F Le retour assisté des migrants qualifiés dans leur pays d'origine: Les programmes multilatéraux de l'ONU (JOUEN) et du CIM, par S. Ardittis, October 1984 (out of print).
- 17.E The assisted return of qualified migrants to their countries of origin: The UNP and IOM multilateral programmes, by S. Ardittis, October 1984 (out of print).
- 18.S Escasez de recursos humanos calificados y migraciones internacionales en la Argentina, por J. Gurrieri, S. Lépre y L. Mémora, noviembre 1984.
- 18.E Scarce skills and international migration in Argentina, by J. Gurrieri, S. Lépre and L. Mémora, November 1984.
- 19.S La emigración de recursos humanos calificados y el ajuste en el mercado de empleo del Uruguay, por C.A. Aguiar, diciembre 1984.
- 19.E Outflow of skilled labour and the employment market adjustment in Uruguay, by C.A. Aguiar, December, 1984 (out of print).
20. Recent trends and prospects of black migration to South Africa, by F. de Vletter, Jan. 1985 (out of print).
- 21.S El trabajador migrante en situación irregular y su legalización en Venezuela, por R. Torrealba, Feb. 1985.
- 21.E Migrant workers in an irregular situation and their regularisation in Venezuela, by R. Torrealba, Feb. 1985 (out of print).
22. Agreements concerning the employment of foreign black labour in South Africa, by A. Whiteside and C. Pabel, July 1985 (out of print).
23. The rights and welfare of migrant workers: scope and limits of joint action by southern African migrant-sending countries, by F. de Vletter, Nov. 1985.
24. Migrations clandestines, régularisations et marché du travail en France: contraintes nationales et internationales, par J.-P. Garson, décembre 1985.
25. Working conditions of Pakistani migrant workers in the Middle East, by Farooq-i-Azam, January 1986.
26. Sri Lanka's experience with international contract migration and the reintegration of return migrants, by P. Athukorala, March 1986 (out of print).
27. Migrant Workers in West Africa: with special reference to Nigeria and Ghana, by Yaa Frenpootaa Yeboah, October 1986.
28. The pattern and consequences of declining mine labour recruitment in Botswana, by John Taylor, November 1986.
29. The South African mining industry and Mozambican migrant labour in the 1980s: an analysis of recent trends in employment policy, by Centro de Estudos Africanos, Universidade Eduardo Mondlane, Jan. 1987.

30. The Jordanian migration system in transition, by Allan M. Findlay, March 1987.
31. One hundred years of job reservation on the South African mines, by Jack and Ray Simons, May 1987 (out of print).
32. Las politicas de retorno de recursos humanos calificados en Colombia: evaluación y orientaciones para su mejoramiento, por Carlos A. Patiño G. y Jorge Diaz Ramirez, Diciembre 1986.
- 33.D Hinwendung zur Selbständigkeit bei Gastarbeitern mit besonderer Berücksichtigung von Türken, von Regine Erichsen und Faruk Sen, Juni 1987 (out of print).
- 33.T F. Almanya'daki Türklerde İşçilikten İşadamlığına Yönelis ve Gelişme Perspektifleri, Regine Erichsen, Faruk Sen, June 1987 (out of print).
34. Future developments in the demand for labour by the South African mining industry, by Pundy Pillay, July 1987.
35. The role of international labour migration in the transformation of an economy: the case of the Yemen Arab Republic, by Allan M. Findlay, August 1987 (out of print).
36. Perceptions and attitudes of Botswana migrant workers toward the South African gold mines, with special reference to living and working conditions, legal issues and trade unions, by Louis Molamu, Athaliah Molokomme and Gloria Samolekae, September 1987.
37. Mozambican migrant workers in South Africa: the impact of the expulsion order, by Centro de Estudos Africanos, Universidade Eduardo Mondlane, October 1987.
38. The health of mine workers in Botswana: a study of the effects of mining and migration, by Dr. E.T. Moganu, January 1988.
39. Migration de retour en Europe du Sud, par Solon Ardittis, février 1988.
40. The prospects for absorbing migrant miners into the Botswana economy, by R. Majelantle and X. Mhozya, March 1988 (out of print).
41. Participation in South African mining safety: A postal survey of black migrant workers' organisations and management, by J.P. Ieger and M. Mthibeli, June 1989.
42. Manpower and population evolution in the GCC and the Libyan Arab Jamahiriya, by J.S. Birks and C.A. Sinclair, October 1989.
43. Arab return migration from the Gulf Co-operation Council States: Patterns, trends and prospects, by Allan Findlay, October 1989.
- 44.D Probleme und Eingliederungsengpässe der türkischen Migranten in der Bundesrepublik Deutschland, von Faruk Sen, November 1989.
- 44.E Problems and Integration Constraints of Turkish Migrants in the Federal Republic of Germany, by Faruk Sen, November 1989.
- 44.T Federal Almanya'da Yaşayan Türk Göçmenlerinin Uyum Sürecinde Karşilaştıkları Sorunlar, Faruk Sen, Kasım 1989.
45. An assessment of Turkish Labor Migration to western Europe, by Philip L. Martin, January 1990 (out of print).

- 46.E Some economic, social and human rights considerations concerning the future status of third-country nationals in the Single European Market, by W.R. Böning and J. Werquin, April 1990.
- 46.F Réflexions d'ordre économique, social et sur les droits de l'homme concernant le futur statut des nationaux des pays tiers dans le marché intérieur européen, par W.R. Böning et J. Werquin, avril 1990.
- 47.D Zusammenleben von Deutschen und Ausländern in Stadtteilen von Düsseldorf, von Peter König, Juni 1990.
- 47.E Cohabitation of Germans and Foreigners in Districts of Düsseldorf, by Peter König, June 1990.
48. Prospects for Foreign Migrant Workers in a Democratic South Africa, by Fion de Vletter, September 1990
49. Discrimination of Migrant Workers in Western Europe, by Roger Zegers de Beijl, December 1990.
50. Foreign Female Domestic Workers: HELP WANTED! by Patricia Weinert, March 1991.
- 51.E Foreign Women in Domestic Service in Madrid, Spain, by Colectivo Ioé, April 1991.
- 51.S Trabajadoras Extranjeras de Servicio Doméstico en Madrid, España, por Colectivo Ioé, Avril 1991.
52. Ethnic Turks from Bulgaria: An Assessment of their Employment and Living Conditions in Turkey, by Wolf Scott, May 1991.
53. Filipino Migrant Women in Domestic Work in Italy, by Lega Italo-Filippina Filippini Emigrati, July 1991.
54. Discrimination Against Immigrant Workers in Australia, by Bureau of Immigration Research, July 1991.
55. Migration Pressure: What is it? What can one do about it?, by W.R. Böning, P.V. Schaeffer and Th. Straubhaar, October 1991.
- 56.E ALTHOUGH EQUAL BEFORE THE LAW ... The scope of anti-discrimination legislation and its effects on labour market discrimination against migrant workers in the United Kingdom, the Netherlands and Sweden, by Roger Zegers de Beijl, October 1991.
- 56.F BIEN QU'EGAUX DEVANT LA LOI... La portée de la législation antidiscriminatoire et ses répercussions sur la discrimination, dans le marché du travail, à l'encontre des travailleurs migrants au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Suède, par Roger Zegers de Beijl, Janvier 1992.

WORLD EMPLOYMENT PROGRAMME

723
E

WORKING PAPER

INTERNATIONAL MIGRATION FOR EMPLOYMENT

**The costs of discriminating against migrant workers:
An international review**

by
Shirley Dex

International
Labour
Office
Geneva



WORLD EMPLOYMENT PROGRAMME RESEARCH

Working Paper

INTERNATIONAL MIGRATION FOR EMPLOYMENT

The Costs of Discriminating Against Migrant Workers:
An International Review

by Shirley Dex

Note: WEP Working Papers are preliminary documents intended to stimulate discussion and critical comment. Their circulation is restricted and they should not be cited without permission.

February 1992

Copyright © International Labour Organisation 1992

Publications of the International Labour Office enjoy copyright under Protocol 2 of the Universal Copyright Convention. Nevertheless, short excerpts from them may be reproduced without authorisation, on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to the Publications Branch (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. The International Labour Office welcomes such applications.

ISBN 92-2-108388-8

First published 1992

The designations employed in ILO publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the International Labour Office concerning the legal status of any country, area or territory or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers.

The responsibility for opinions expressed in signed articles, studies and other contributions rests solely with their authors, and publication does not constitute an endorsement by the International Labour Office of the opinions expressed in them. Reference to names of firms and commercial products and processes does not imply their endorsement by the International Labour Office, and any failure to mention a particular firm, commercial product or process is not a sign of disapproval.

ILO publications can be obtained through major booksellers or ILO local offices in many countries, or direct from ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. A catalogue or list of new publications will be sent free of charge from the above address.

TABLE OF CONTENTS

	<u>Page</u>
A. <u>FOREWORD</u> , by W.R. Böhning.....	iii
B. <u>The Costs of Discriminating Against Migrant Workers: An International Review</u> , by Shirley Dex.....	v
1. Introduction.....	1
1.1 International migration and discrimination.....	3
1.2 The case against discrimination.....	6
1.3 Foregone profits - a cost of discrimination.....	7
1.4 The evidence.....	8
1.5 The plan of this Working Paper.....	10
2. Definitions.....	11
2.1 Migrant labour.....	11
2.2 Labour market discrimination.....	12
2.3 Discriminatory differentials.....	13
2.4 Employer discrimination.....	14
3. Labour market discrimination - the law and the reality.....	14
3.1 Introduction.....	14
3.2 North America.....	16
3.3 Europe.....	17
3.4 Australia.....	22
3.5 Conclusions.....	24
4. Discrimination as foregone profits - the theory.....	24
4.1 Prejudice and the taste for discrimination.....	24
4.2 Trade model.....	26
4.3 Profit implications.....	26
4.4 Predictions.....	27
4.5 What about other theories?.....	28
4.5.1 Elaborations of Becker's theory.....	28
4.5.2 Monopoly elements.....	29
4.5.3 Information costs.....	30
4.5.4 Other theories.....	31
4.6 Conclusions.....	32
5. Evidence for the theory.....	32
5.1 Case study evidence.....	32
5.2 Methods of testing.....	33
5.3 Evidence on predictions.....	33
5.3.1 Foregone profits.....	33
5.3.2 Market structure.....	34
5.3.3 Income distribution.....	37
5.3.4 Discrimination over time.....	38
5.4 Information costs and the business cycle.....	39
5.4.1 Testing this relationship.....	39
5.4.2 The evidence.....	40
5.5 Conclusions.....	42

6.	Conclusions and policy implications.....	43
6.1	What sort of evidence.....	43
6.2	The case against discrimination.....	44
6.3	Implications for employers.....	45
6.4	Implications for migrants.....	46
6.5	Policies.....	47
	Bibliography.....	49
	Notes.....	60
C.	<u>INTERNATIONAL MIGRATION FOR EMPLOYMENT WORKING PAPERS...</u>	70

A. FOREWORD

This is a paper of the ILO's International Migration for Employment Branch. The objectives of the Branch are to contribute to (1) the evaluation, formulation and application of international migration policies suited to the economic and social aims of governments, employers' and workers' organisations, and (2) the increase of equality of opportunity and treatment of migrants and the protection of their rights and dignity. Its means of action are (a) research and reports, (b) technical advisory services, (c) technical co-operation, (d) meetings and (e) work concerned with international labour standards. The Branch also collects, analyses and disseminates relevant information and acts as the information source for ILO constituents, ILO units and other interested parties.

The ILO has a constitutional obligation to protect the "interests of workers when employed in countries other than their own". This has traditionally been effected through the elaboration, adoption and supervision of international labour standards, in particular the Migration for Employment Convention (Revised), 1949 (No. 97); the Discrimination (Employment and Occupation Convention), 1958 (No. 111); the Equality of Treatment (Social Security) Convention, 1962 (No. 118); the Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975 (No. 143); the Maintenance of Social Security Rights Convention, 1982 (No. 157); and the non-binding Recommendations supplementing them.¹ International legal instruments of this kind mainly aim to influence national laws and regulations in such countries as ratify the binding Conventions; and in this way they change not only legislation but the actual practices as well.

The key concern of ILO standards for migrant workers is non-discrimination or equality of opportunity and treatment. Many countries broadly adhere to this objective in the economic and social spheres. Some countries ratify ILO Conventions² and do their level best to fulfill the obligations deriving from them. One might expect, therefore, that discrimination would no longer be part of the legislation or practices of these countries. Unfortunately, there is a great deal of circumstantial evidence that this assumption does not hold in certain respects and especially not at the workplace in private or public enterprises; and such evidence also exists for countries not having ratified ILO Conventions. There may be several reasons for this, such as the scope of national and international laws and regulations or their generality or their seeming inapplicability to, for example, the question of work allocation in private enterprises.

-
1. See also W.R. Böhning: "The protection of migrant workers and international labour standards", International Migration, Vol. 26, No. 2 (1988), pp. 133-145.
 2. Thirty-eight in the case of Convention No. 97, fifteen in the case of Convention No. 143, thirty-seven in the case of Convention No. 118 and two in the case of Convention No. 157.

Whatever the reason, the indications of discriminatory treatment where it should not exist according to established general principles were sufficiently strong to initiate a review of available information. My colleague, Roger Zegers de Beijl, undertook this review in fields of key ILO concern in respect of major European countries employing non-nationals;³ while the Australian Bureau of Immigration Research reviewed the Australian literature and data on this subject⁴ and Ricardo Torrealba did the same for Venezuela⁵. These investigations were not confined to countries having ratified relevant ILO Conventions because it was not, as such, the purpose to look into the effect of ILO Conventions in this field.

In another working paper, Roger Zegers de Beijl addressed the question what legislative norms exist in the United Kingdom, the Netherlands and Sweden to remove discrimination on grounds of nationality, foreign origin, etc.; what mechanisms exist to enforce these norms and how they help people who allege to have been discriminated against; as well as how effective these mechanisms are⁶.

In the present working paper, Shirley Dex systematically examines the question whether labour market discrimination represents an economic cost for the employer engaging in such a practice. Drawing on a wide range of direct and indirect tests of Gary Becker's theory of 1957 that such discrimination incurs foregone profits, she comes to the conclusion that this is, indeed, the case. In other words, discrimination is not only morally wrong and socially divisive but also economically inefficient - three good reasons to combat it.

February 1992

W.R. Böhning

-
3. Roger Zegers de Beijl: Discrimination of migrant workers in western Europe (Geneva, ILO, December 1990; mimeographed World Employment Programme working paper; restricted).
 4. Lois Foster, Anthony Marshall and Lynne S. Williams: Discrimination against immigrant workers in Australia (Geneva, ILO, July 1991; mimeographed World Employment Programme working paper; restricted).
 5. Ricardo Torrealba: Discriminación del trabajador migrante en Venezuela (Geneva, ILO, January 1992; mimeographed World Employment Programme working paper; restricted).
 6. Roger Zegers de Beijl: Although equal before the law... (Geneva, ILO, October 1991; mimeographed World Employment Programme working paper; restricted).

**B. The Costs of Discriminating Against Migrant Workers:
An International Review**

by Shirley Dex

(Department of Economics
and Management Science,
University of Keele,
Staffordshire,
United Kingdom)

1. Introduction

Racial discrimination against migrant workers by employers has usually been thought to be undesirable because it is unjust and in many countries unlawful. Countries that have anti-discriminatory legislation or have ratified the relevant ILO Conventions have accepted that there is a moral case against racial discrimination. There is also a social case to be made, that racial discrimination is bad for community relations, and an economic case in that such discrimination is a waste of valuable human resources. What is less well known is that there is an economic theory which suggests that it costs individual employers to discriminate against migrant workers. Employers who discriminate will have lower profits than they could have and lower profits than other similar non-discriminating employers. This paper examines this theory and the evidence for it and concludes that the evidence supports the theory that it costs employers, in foregone profits and industrial inefficiency, to discriminate against migrant workers.

This paper first sets out some of the facts about labour migration in the 20th century modern industrial world. The major European countries who receive migrants and Australia, Canada and the US are all described. Migrants in the UK, France, Germany and the Netherlands now form approximately 5-7 per cent of the populations of these countries. In the case of the other countries, Australia, Canada and the US, migrants or minorities constitute around 20 per cent of the population. Nonetheless, the position of migrants is similar in all countries; they are in poorer jobs than national workers, usually they have lower pay and worse conditions, and they have considerably more unemployment experience than nationals. It is also the case that evidence of discrimination against migrants in employment exists in all of these countries. The evidence takes the form of legal cases, situation tests, survey responses and economists' quantitative estimations. The situation tests which have been undertaken in the UK and in the Netherlands sent migrant and national applicants to reply for advertised vacancies and examined the responses. It was clear in both cases that migrants were systematically turned away and not considered for the jobs. Surveys have asked employers about their selection criteria and procedures and about their preferences for different types of workers. The results of such surveys have found that employers and others admit to preferences in favour of nationals and against migrants. Lastly, economists have examined the earnings of migrant and national workers and found evidence that discrimination takes place at an aggregate or group level against migrant workers. Given that discrimination exists, and that it is quite extensive, it is important to consider a theory that suggests that it is against employers own interests and leads to inefficiencies in their production.

This paper focuses on some of the effects of migrant labour in the host country. The relationships which occur in the labour market of the host country between migrants and indigenous workers and migrant workers and indigenous employers have certain common elements the world over. It

is common for migrants, moving voluntarily or otherwise, to be disproportionately disadvantaged within the host society and to become a stigmatised group who are prone to be discriminated against. Discrimination against migrant labour in their employment, which is most often discrimination based on colour, race or ethnic group, is common in all countries where information is readily available. Sometimes language differences are a part of the differences between migrant and indigenous groups, but not always. The subject of racial discrimination is a recurring one. However, the fact that it is common does not make it acceptable. What is more, discrimination involves costs, to our countries, to communities, to economies and, although it is not well recognised, to employers. The full range of costs to societies of racial discrimination are described below although most of this paper is devoted to a consideration of the costs to employers if they discriminate.

The sort of discrimination this paper is concerned with is discrimination which takes place in employment. What this means in practice for employers and migrants is as follows: Employers or personnel officers prefer nationals and use national origin or race or colour as a factor in their selection procedures. If two equally qualified applicants apply for a post but one is a national and the other a migrant, the national will always be preferred, and even where the migrant has better qualifications than the national, the national may still be preferred. Migrants will often fail to be given an interview, or a chance to show that they are just as good a worker as the national. Even when they are employed, the same preferences exclude migrants from being considered for promotion or training. Sometimes employers will discriminate against migrants because they think that other employees will not like working with them, or not like to be supervised by them; also employers can think that customers who are prejudiced may not like being served by migrants. If employers have had one bad experience with a migrant worker they will often generalise to all migrants on the basis of that experience. They fail to remember the bad experiences with national workers and they certainly would not generalise to all nationals on the basis of one bad experience with a national worker.

Migrants are therefore turned away when they apply for jobs or they are not put on the short list even when they have the necessary qualifications, because of their race, colour or ethnic group. Sometimes it is the methods of recruitment that operate to discriminate indirectly against migrant workers. So, for example, if employers recruit by word of mouth and use their existing employees to recommend new employees, migrants will often be excluded since they do not have the necessary contacts. Migrants will therefore be more often unemployed and for longer periods because of discrimination at the point of recruitment. They are also more likely to be recruited for jobs which indigenous workers do not want to do; for example, jobs with unsocial hours or bad conditions. Their wages will be lower and their family life will suffer and they suffer more accidents at work because of the dangerous work and bad conditions. When they have jobs they are not promoted according to merit,

they are not given training opportunities that indigenous workers are offered and this too restricts their promotion. Migrant workers will also be dismissed before indigenous workers. The operation of the last-in-first-out principle in redundancies can often act to discriminate against more recent migrants in redundancies. The effects, again, are to increase unemployment amongst migrants, even when they are often more eager than the indigenous population to be employed.

These experiences can all lead to a vicious circle of disadvantage whereby migrant workers who have a history of many or long periods of unemployment will not appear equivalent at the recruitment stage to indigenous workers with continuous work history records. It is then no longer necessary for employers to discriminate directly on racial grounds since migrant and indigenous workers will appear to be differing sorts of workers on the basis of their work histories. However, migrants are still experiencing indirect discrimination. What is in fact the case is that migrants who have similar qualifications to national workers would have the same productivity as national workers if they were given a chance. The initial round of discrimination means that they are not given this chance, and the unemployment that results means that from then on their prospects get worse because they have been unemployed.

This scenario points out the importance of doing as much possible to prevent discrimination in the first place. In the case of some first generation migrants, it may now be too late to intervene in this spiraling down process, but for second and future generations it is vital to intervene. The unemployment figures of all the host countries confirm that intervention is a necessity. As well as being an obvious waste of skilled labour power, all of these things can build up resentment in a community, which can have its own costs in the long term. However, there are other costs to consider.

1.1 International migration and discrimination

Many countries of the world have been receiving migrant workers in the period since the Second World War. The UK, Germany, France, the Netherlands, Belgium and Switzerland are the main European countries which have attempted to solve some of their problems of labour shortage by encouraging migrant labour. These countries are host to over four-fifths of Europe's migrants. The migrants often come from these countries' former colonies and dependencies and they are induced to migrate with a prospect of material gain and economic advantage. In countries like the US, Canada and Australia there is a long tradition of relying on migrant labour and policies of inducing migration; also in these countries, the migrants have come from the developed as well as less developed countries. In these countries of mass migration, the sorts of relationships which are examined in this paper based on colour, race, ethnic group or sometimes language differences have arisen from one group having power over others rather than necessarily being the host and settled in comparison to new migrants. Australia and Canada have more recently been encouraging non-English

speaking migrants to help develop their vast economic potential. In the US black Americans and more recently Hispanics and Asians have a similar status to the non-national migrants of other countries although in the case of many black Americans they did not migrate for the same reasons as other migrant groups and their migration was not voluntary. The use of migrant labour is also common in the Middle East and all over Africa but for the purposes of this paper we shall focus on migrants in Europe, Australia and North America. The countries which are considered are all ones which have accepted, in one or other way, the ideal of non-discrimination against migrant workers. This paper will review the theory versus the reality for migrant workers in these countries in Chapter 3.

The size of the migrant population in these countries varies considerably as does the country of origin from which they come. It is interesting that in many European countries, migrant workers have not gone beyond approximately 5-7 per cent of the total population. In some cases legislation or policies have been enacted to restrain immigration. The UK enacted entry restrictions from 1961, and France and Germany's guest worker policies have also acted to control the size of the migrant population¹. Clearly there is a difference in the size of migrant groups between Europe and the countries of mass migration in North America and Australia. However, in terms of the effects of migration, all countries appear similar. The position in the late 1980s is summarised below.

In the UK there are 2.5 million migrants who are 5 per cent of the population. The main migrant groups are Afro-Caribbean from the West Indies who constitute approximately one per cent of the total UK population (500,000) and South Asian migrants who are 2.3 per cent (1,300,000), although there are many ethnic differences within these groups. In France in the late 1980s there were roughly three and three-quarter million migrants from a range of mainly North African and Mediterranean countries; they constitute approximately 6.8 per cent of the total population, the two largest groups are Algerians (800,000) and Portuguese (750,000) followed by Moroccans (500,000). In Germany there were approximately 4.6 million migrants which is 7.5 per cent of the total population. The main groups were Turks (1.5 million or 2.4 per cent of the population) and Yugoslavians (600,000 or 1 per cent of the population) and Italians (500,000 or 0.9 per cent of the population). In the Netherlands there are approximately 750,000 migrants or 5 per cent of the total population. The Netherlands has migrants from a wide range of countries of origin; Surinamese (210,000), Turks (176,000), and Moroccans (140,000) constitute sizeable minorities².

The position of Australia is more difficult to summarise because of the large inflow of white British migrants who are not in the same disadvantaged position as the other groups, especially those from non-English speaking countries. By 1991 the non-English-speaking overseas-born were around 16 per cent of Australia's population with a further 5 per cent being second generation born in Australia of

non-English speaking migrant parents. They are from an extremely wide range of countries of origin. Since 1985, for example, over 100,000 migrants per year have been arriving in Australia, and approximately 60 per cent of these have been from Asia (40%), Oceania (13-20%), Africa (4-7%) and the Middle East (5-7%). Australia has one of the most ethnically diverse populations in the world. In the US black Americans constitute approximately 10 per cent of the total population (21 million)³, Hispanics are now 7-8 per cent (14 million) and Asians are one per cent. In total in the US 'migrants' are around 40 millions and over 20 per cent of the total population. Canada also has a very heterogeneous population. Nearly one quarter of the population are foreign born. About one quarter of the foreign born are from English-speaking developed countries and another quarter are from southern Europe; about one sixth came from northern Europe and a further sixth from Asia and these are the most recent wave of migrants. The southern Europeans are the least educated and least skilled. The Asians are relatively well educated. All of these groups are in addition to the dual ethnic and language split of the country between French and English-speaking groups.

In all of the countries considered, the figures cited are the official or legal migrants. Illegal migration occurs in all countries and is difficult to quantify. It is probably largest in absolute size in the US.

All of the countries to be considered have affirmed a commitment to non-discrimination against migrant workers. The UK, France, the Netherlands, Australia, Canada and the US have legislated against discrimination so that discrimination in the field of employment, either by recruiting, dismissal or in promotion is forbidden by law. In the cases of France, the Netherlands and the US, the Constitutions of these countries have also contributed to the anti-discriminatory legislation; their strong commitment to the principle of equality for all humans is a formal condemnation of racial discrimination.

Countries have also been encouraged to ratify ILO Conventions which have been designed to protect migrant workers in fulfillment of the ILO's founding commitment to 'equitable treatment of all workers lawfully resident' in any country (Treaty of Versailles, 1919). The ILO has five main standards which relate to migrant worker's treatment: the Migration for Employment Convention (Revised), 1949 (No. 97), the Equality of Treatment (Social Security) Convention, 1962, (No.118), the Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975 (No. 143), the Maintenance of Social Security Rights Convention, 1982 (No. 157) and, for the case of nationals of differing race or ethnicity, the Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111). These Conventions both forbid discrimination against migrant workers (No.97) and encourage the positive promotion of equal opportunities (No.143). Countries which have ratified these Conventions have made a commitment to racial equality and migrant workers' equality in the labour market, and they are obliged to follow up the ratification with legislation. Convention No.143 has not been ratified by very many countries; the traditional immigration

countries of Western Europe have not ratified this Convention. Nevertheless some countries (for example the UK) do cover many aspects of this Convention's provisions in their own legislation.

There is a formal commitment to anti-discrimination against migrant workers and against racial discrimination in employment in all the countries considered in this paper. The UK, France, Germany and the Netherlands have ratified Convention No.97; France, Germany, the Netherlands, Australia and Canada have ratified Convention No.111 but none of the countries in this report have ratified Convention No.143. The US has not ratified any of these ILO Conventions but does have legislation on these matters. It is unfortunately also the case that there is evidence of discrimination in employment occurring in all of these countries. Zegers de Beijl (1990) presents some of the evidence for the European countries in his paper. Chapter 3 of this paper also summarises the evidence that racial or migrant worker discrimination occurs in employment in the European and in the other countries even though there is no evidence that migrant workers have lower productivity than national workers of the same level of skill and language fluency.

1.2 The case against discrimination

Where countries have either passed legislation to outlaw discrimination or have ratified the ILO Conventions on these topics, they have taken a moral stand to say that discrimination is morally unacceptable behaviour. The moral argument against discrimination has been a recurring one amongst Government spokesmen including government ministers responsible for the legislation⁴, amongst Trade Union statements⁵, and Employers' organisations⁶.

There are other arguments which can be made as a part of the case against racial discrimination which are no less powerful than the moral argument. There are social costs to this discrimination as Daniel (1968, p.14) pointed out some time ago in the UK. Discrimination results in the general deterioration of the orderly everyday life of individuals and communities. Daniel's warning in the 1968 in the UK turned out to be quite prophetic seen against the backcloth of the 1981 urban riots in British cities, although it could be argued that the world already had the experiences of the US in the 1960s from which to learn.

It is commonly realised that there are also economic reasons for ending racial discrimination. Discrimination in employment is wasteful of talent since it relegates individuals and groups to positions well below their potential; skilled engineers as garbage collectors, trained teachers as bus conductors, trained nurses as hospital orderlies and many others who are denied responsibility and promotion in their jobs when they would be well able to do the work. The situation is made all the worse when, as often occurs, migrant workers are disadvantaged on several fronts which can lock them into patterns of social and economic deprivation. Migrants who are discriminated against will sometimes retreat into their own ethnic

community. In some cases they are then underemployed; for example washing up in a kinsman's restaurant. In this situation they do not gain the necessary language skills to improve their chances of participating in the host economy. Persistent discrimination against groups over long periods of time can be difficult to reverse, as the US experience demonstrates. Many of the world's economies which rely on migrants cannot afford such wastages of talent. Australia has gone farthest in trying to quantify the waste to its GNP of migrants being in positions far below their skill, in their case, because of their lack of English language fluency'.

These moral, social and economic arguments against racial discrimination constitute a strong case. They are phrased in general terms, however, at the level of what it is costing a society or an economy as a whole to allow this behaviour. Individuals may continue to discriminate and ignore the wider consequences of their actions, especially if they individually are not the ones to pay. What if it is also the case that it costs employers to discriminate?

1.3 Foregone profits - A cost of discrimination

The first major attempt to offer an economic theory of discrimination, by US economist Gary Becker in 1957, suggested that it costs employers to discriminate, the costs being mainly foregone profits. The black US economist Thomas Sowell (1981) is a more recent populariser of this view. If applied to racial discrimination against migrant workers this theory suggests that employers who discriminated against migrants would be foregoing profits because they were not pursuing a strategy of maximising profits. In some cases they will be able to employ equally productive migrant workers at a lower wage rate than they could employ nationals, or they could employ migrants who are better qualified than national workers without paying them any more. Employers who behave in this way will face lower levels of demand, lower levels of output and lower profits as a result. Becker's theory applies to employment discrimination and to wage discrimination. Wage discrimination occurs when workers of the same productivity are paid unequal amounts. The theory also applies when workers of similar levels of productivity are paid similar amounts but are employed in unequal proportions relative to their availability.

An evaluation of Becker's theory involves an examination of its logical coherence, its critics and its empirical support. These are not simple matters and require detailed consideration. The criticisms of the theory need to be examined to see whether they cast doubt on the idea that it costs employers to discriminate and to see whether there are other economic theories of discrimination which better explain the facts of discrimination. Fortunately the author has carried out a detailed examination of all these issues (see: Dex, 1986). Only the main points of the conclusions of the examination of the logical coherence and the critics of the theory are included in this paper. The criticisms and elaborations of Becker's theory did not alter the conclusion that profits are foregone by discriminating. However, the empirical tests of the theory

are reviewed in full in this paper, drawing on material from all of the countries considered.

Since the original theory was put forward by an American author it is perhaps not surprising that much of the discussion of this theory has been by US authors about the black American population. But the implications are not limited to US employers and black Americans. The theory is equally applicable to migrant workers in any country. The fact that there is support for this theory largely using US data suggests that it should be taken seriously by all employers. This paper has collected material which provides evidence on the costs to employers of discrimination from a number of countries; a selection of European countries and Australian material complement the more extensive US papers on this issue.

The evidence suggests that discrimination against migrant workers involves a cost to employers which they could, in theory, eliminate by being non-discriminators. This has powerful implications for individual employers since not only is it socially desirable to avoid discrimination, it is also in their own best interest.

1.4 The evidence

Evidence in support of the theory comes from a number of sources. There is case study evidence, direct tests of the profit prediction that it costs employers in foregone profits if they discriminate, and other tests of the general predictions of the theory. These are summarised below.

By examining the case study of American baseball, Becker's theory can be described more fully, but also some important empirical support is gained from this exercise. Prior to the 1950s American baseball was segregated into two leagues, one white and one black. The black league clearly contained highly talented players who could be purchased by contract at a fraction of the cost of comparable white players. The transfer price for a black player in 1947 averaged between \$ 1,000 and \$ 5,000 with the highest price ever paid being \$ 15,000. In contrast white players were transferring at prices of \$ 100,000 and more. There were clearly profits to be made by breaking the colour line and stopping discrimination although the first efforts to do this, by a man called Bill Veeck, were resisted. In 1944 Veeck tried to buy the sinking franchise of the Philadelphia Phillies in order to take on black stars from the black leagues. The owners eventually sold the team to someone else for about half the price that Veeck was willing to pay. Veeck persisted and eventually gained control of another team, which he began to fill with black star players. His team began to dominate the league in the late 1940s and early 1950s and since wins attract more supporters, profits increased further: as a low discriminator he gained a sizeable competitive advantage.

One study has quantified the costs of discrimination during this period in terms of the additional transfer fees and foregone attendance

revenues. Their estimates suggest that a low discriminator willing to employ as few as 4 black players (among a 25-player team) could, on average, have increased their revenue by approximately \$ 200,000 annually. These gains offered incentives for teams to desegregate and that is what started to happen. Black transfer fees rose substantially after desegregation and some of the highest fees recorded have been paid for black baseball players. These are all effects which would have been predicted by Becker's economic theory of discrimination. The breakdown of segregation was very slow nonetheless. Nearly five years after the breaking of the strict colour bar, less than one half of the teams had desegregated. Monopoly elements are partly responsible. These are based on the fact that local teams often obtain a monopoly of support, and pressure from the cartel elements of the league administration may have slowed down the progress. Also, long-term player contracts might have contributed to the retention of discrimination along with employers' exaggerated views of their customers discriminatory practices. This case study and other journalists' reports of parallel cases provides strong support for Becker's theory since they show clearly that discrimination involves costs in a competitive market.

The issue of whether a firm's profits are reduced by discrimination has been investigated by a small number of US studies. The best studies found that profits were reduced by discrimination and that having a racially mixed workforce is associated with higher industrial productivity.

Becker's theory also predicted that discrimination will be greater in product markets which are monopolistic as compared with competitive markets. A number of tests have been made of this relationship. The weight of evidence from these tests suggests that there is a relationship, such that competitive markets are less discriminatory than monopolistic ones.

The theory also predicts that national employers' incomes will be reduced by discrimination but that national employees' incomes will be increased. Again the best studies found support for the theory.

Becker also predicted that government or non-profit making employers would be likely to discriminate more than employers who feel the constraint of their profits. Events have overtaken this prediction. The advent of anti-discriminatory legislation in many countries has meant that government employees are often put under more pressure than others to be non-discriminating against migrant workers. This is particularly true where there is contract compliance regulations and employers with government contracts have to be seen to be anti-discriminatory, as in the US. Effectively, where there is legislation it has altered the relative costs of discriminating for government and private sector employers in some countries.

Lastly, there is the issue of whether discrimination is eroded over time in competitive markets. We do not have any data which disaggregates

the changes in discrimination over time by the type of industry. If it could be shown that discrimination is persisting in competitive industries over time the reasons for this are probably like those of the baseball case; that there are monopolistic and uncompetitive elements preventing some employers from exploiting the advantages. Also some of the effects of initial discrimination on migrant workers also make it likely that discrimination against them will persist since they build up a history of unemployment as a result of being discriminated against.

The conclusion to these empirical tests of Becker's theory is that support has been found for the idea that it costs employers to discriminate. There is direct support from an examination of profits and indirect support from finding that the theory's other predictions also have empirical support. It is important also to realise that the costs of discriminating vary over the business cycle; they will be highest in periods of labour shortage and lowest in periods of recession.

The idea that it costs employers to discriminate has been found to stand up to testing on a number of fronts, and the criticisms have been found to be weak. There is also direct support from a case study of American baseball and from studies of the relationship between profits and discrimination.

1.5 The plan of this Working Paper

This paper goes on to consider the theory that it costs employers to discriminate when they make decisions on grounds which are unrelated to the productivity of the workers. Chapter 2 makes some preliminary points about definitions in order to better understand the issues that the theory addresses. Chapter 3 presents a summary of the evidence that migrant workers are discriminated against in all of the countries which are considered in more detail in this paper. It is not uncommon for authors from these countries to refuse to believe that discrimination occurs against migrants or is a problem. Authors from Germany, the Netherlands and Australia have all claimed this in different ways⁹. It is important therefore to present some evidence that discrimination against migrants does occur in order to take seriously the consideration of a theory about the effects of discrimination.

Chapter 4 presents a non-technical account of the theory that it costs employers to discriminate. The elaborations and criticisms of this theory are also touched upon. The evidence for the theory from a number of empirical studies is presented in Chapter 5. There is both direct and indirect evidence to present. Most of the evidence comes from the United States where the issues have been examined most thoroughly, but there are studies which have relevance to these questions from European, Australian and Canadian sources also.

Finally, in Chapter 6 the conclusions and policy implications are presented. The implications of this theory for employers are that they should adopt anti-discriminatory policies and equal opportunities policies in their recruitment and in assessing individuals for promotion or further training. To adopt such policies will lead to greater efficiency and increased profits. Employers should also stop using informal recruitment methods, at least until they have some migrant workers as employees who can then introduce other migrants in the same way that national workers introduce other nationals. Employers also need to be aware that unemployment in a migrant workers' work history will almost certainly have been caused by being discriminated against so that it should not be held against migrants or used as a criteria in deciding whether or not they are suitable employees. The public announcement that firms are equal opportunities employers signals to people at large that this is a good employer who is concerned about the workforce. A reputation of being a good employer can only benefit a firm in terms of the quality of workers who apply for jobs, the turnover of employees and the effort and productivity of the workforce.

The implications for governments are that anti-discriminatory legislation should be passed if it does not exist already or should be tightened up wherever possible. It should be easy for ordinary people to bring a case of discrimination. The law is needed to set the standard of what is and is not acceptable behaviour in a country. There is no point pretending that all is well when discrimination clearly exists in all countries. Any attempts by central governments and other agencies to eliminate racial discrimination represents a contribution not only to good race relations but also to industrial efficiency. Equal opportunities policies and affirmative action policies should go hand in hand with anti-discriminatory legislation. The collecting and examining of data on national origin are a necessary requirement of an effective equal opportunities policy. Firms should be required by law to collect statistics on the national origin of all applicants for jobs and of all employees. Training courses and language courses for migrant workers also need to be easily accessible and advertised amongst migrants. Governments can consider other incentives which might help migrants to get their first foot in the door of employment. Governments should also be publicising good practice employers who are clearly market leaders with growing profits, as well as publicising the facts about migrant workers' levels of productivity which are at least on a par with the productivity of nationals.

2 Definitions

2.1 Migrant labour

Migrant labour is a well understood term in some of the host countries which receive them. Germany, France, the Netherlands and Australia clearly

understand the term migrant labour. In some countries, for example, the UK, because the former British Empire granted its colonies British citizenship, immigrants to the UK have been thought of less as migrants and more as citizens. Britain's anti-discriminatory legislation has reflected this difference and concentrates on outlawing racial (not migrant) discrimination. Britain's migrant groups are mainly described as ethnic groups with ethnic relations. As mentioned earlier, Australia has a large population of British migrants and these are not the subject of this paper since rather than being stigmatised and disadvantaged, British migrants to Australia appear to be more advantaged than indigenous Australians (Foster et al., 1991). Most of the black population of the US are not strictly speaking migrants but are clearly in the same disadvantaged position as many other migrant workers suffering similar racial discrimination. It is also important to include this group since much of the empirical evidence on the theory relates to them.

This section seeks to make clear, therefore, that the term migrant labour adopted in this paper, as well as its obvious meaning in the European context, covers temporary migrants, recent immigrants, British ex-Colonial ethnic groups and the American black population but not past generations of European migrants to the US or Canada, or British immigrants to Australia.

2.2 Labour market discrimination

The focus of our interest will be on labour market discrimination; in particular, how aspects of a group's employment are affected by discrimination. In the labour market it is relevant to distinguish between discrimination which takes place after, or on the point of entry into the labour market, **post-entry discrimination** or labour market discrimination, from that which might have already taken place, **pre-entry discrimination**. The distinction is important since groups who have experienced pre-entry discrimination, for example in the acquisition of skills and education prior to starting work, may find themselves badly off in the job market, even though they may not be experiencing post-entry discrimination. These pre-entry qualifications are part of the supply-side considerations of labour markets and are often referred to as human capital. Post-entry discrimination is a demand-side consideration.

It must be noted that economists have precise definitions of post-entry discrimination. Most commonly, discrimination is said to occur when individuals of the same level of productivity are paid different amounts; by a worker's productivity economists mean education, ability, work experience and training, etc. Discrimination also occurs if individuals who are paid the same amount do not have the same levels of productivity; this is usually called reverse discrimination. A type of discrimination which is far less often considered by economists is the case where individuals of similar levels of productivity are employed disproportionately to their size in the relevant population; this is

employment discrimination and it may or may not accompany earnings discrimination. Employment discrimination is more complicated to confirm since employment differentials can arise because individuals make different choices. Nonetheless, when a migrant group suffers most of the unemployment and the majority group has the best jobs, etc., it is not unreasonable to suspect that discrimination has occurred against the migrant group.

In so far as migrant groups are judged solely by their levels of education or experience, economists would argue that labour market discrimination had not occurred. Discrimination preventing the acquisition of qualifications would be pre-market discrimination. (It is possible that in legal cases of discrimination, indirect discrimination might conceivably be argued to have occurred on this basis.) This review will not enter into a discussion of pre-market discrimination, and so the terminology adopted is 'labour market discrimination', which is taken to mean discrimination given the distribution of attributes at the point of entry into the labour market.

2.3 Discriminatory differentials

The differentials which economists are most concerned to explain are those to be seen in occupational distributions, income or wages of given occupations and sometimes in the participation rates of different groups (most relevant when comparing sexes). The decisions which lead to discriminatory differentials in any of these areas can result from some underlying dislike or prejudice against a group of people, or from the misjudging of a group, or even from ignorance. In a general sense all decisions are discriminatory because they chose one option in preference to a set of rejected alternatives. Furthermore, differentials in income and occupations are always likely to exist. It is not with these general effects that we are concerned, but with the differentials which emerge as a result of prejudice or because of some inequity. Discrimination, however, is not the same as prejudice because a discriminatory outcome can result even though there was no intention of discriminating, as the laws of many countries now recognise. In examining differentials between groups, we have to be aware that they can be the combined result of productivity differences between groups which are known to influence their income or status (and accepted as such), and discrimination. A large body of empirical work on the economics of discrimination has sought to divide up the total differential into these two types of component, most often by attributing the residual to discrimination after all conceivable productivity differences have been eliminated from the differentials between groups.

Another point worth making about differentials is that they are a comparison of group means (whether of income, occupational status or whatever), and as such, it is quite consistent for differentials to exhibit discrimination between groups, even though discrimination against and in favour of individuals within each group were still taking place.

The absence of discrimination for the group does not mean that all individuals do not experience discrimination; only that the net effects on individuals within a particular group cancel each other out. It is possible for two groups to have the same group mean and yet for one group to be experiencing discrimination if their productivity is not being rewarded at the same rate as the other group. In this case, the group experiencing discrimination should have had a higher group mean.

2.4 Employer discrimination

Discrimination in the labour market, as Becker's original work noted, can be enacted by employers against employees, employees against each other, possibly in collusion with an employer, and consumers against employees, again in conjunction with the employer. This paper is largely concerned with the question of whether employer discrimination occurs and has the consequences Becker suggested. Other types of discrimination, by employees, for example, are considered briefly as to whether they offer an alternative or better explanation of the differentials between migrants and nationals, than does employer discrimination.

At the same time, recognition will be given to the fact that employers sometimes blame the prejudices of their employees for their own discriminatory behaviour, and trade unions can sometimes be in a position to force an employer to discriminate. In all of these cases it is still the employer who is discriminating at the end of the day, albeit for different reasons, and this justifies the focus here on employer discrimination.

3 Labour market discrimination - The law and the reality

3.1 Introduction

All of the countries to be considered in this paper have affirmed a commitment to non-discrimination against migrant workers in their country. In some cases it has been a part of their Constitution or specific legislation has been enacted. In other cases it has been by ratifying the ILO Conventions. The form of the legislation also varies. A summary of the current position in each country is presented below.

Discrimination against migrant workers in employment still seems to be in evidence. A summary of the evidence that discrimination occurs is also presented for each country below. Evidence that discrimination occurs can take different forms. Case law and tribunal hearings which have found discrimination are one direct source in countries where there is anti-discriminatory legislation. In some cases there have been specific situation tests of discrimination at the level of recruitment by sending applicants matched in all characteristics other than their colour or national origin to reply to advertised vacancies and the outcomes have

been noted. This type of evidence has also provided direct proof that discrimination occurs. Surveys have been undertaken of employers and of people in general, asking them whether they have preferences for indigenous over migrant groups. Evidence from these surveys does not provide proof of discrimination or its absence since the same people who say they would discriminate may not do so, and equally, some of those who say they would not discriminate may still do so; nonetheless if employers say they would discriminate, especially in countries who have anti-discriminatory laws, it is an indicator that discrimination is likely to be a problem. Economists have also devised methods of measuring discrimination and these too can provide some indirect evidence that discrimination occurs on the basis of observed wages and employment levels⁹.

Economists' measures of discrimination are devised to measure discrimination at an aggregate level, rather than the individual level at which legal cases operate. It is important to know whether migrant groups as a whole are discriminated against as described above in section 2.3. It should be noted that there are debates amongst economists about how best discrimination should be measured¹⁰. It is also important to note that these economic studies focus on migrant and national workers who are employed and most often employees. The fact that migrants who suffer discrimination in recruitment will not be in the samples who are compared because they are unemployed (or sometimes self employed) is not usually taken into account. Nonetheless it is important to carry out these types of multivariate analyses. It is possible that the lower mean earnings of migrants compared with nationals can be fully explained by differences in education, experience, training and language fluency. If this was the case, it would not be correct to say that migrant groups as a whole were being discriminated against. Equally, this sort of analysis can reveal that discrimination is occurring even when migrants are paid the same amounts on average as national workers; in this case discrimination could be taking place because migrants were not being rewarded as much for their education, experience etc. as nationals. In practice, the majority of studies in all of the countries where such analyses have been carried out have found that the gap between migrants' and nationals' earnings and employment rates could not be explained by the differences in characteristics between them, and that discrimination seemed very likely to be the explanation of the rest of the 'unexplained' gap. A few studies of the second generation have found no evidence of discrimination in the earnings of the employed, although, as mentioned above, there are still the vast numbers of unemployed migrant youths to consider.

A summary table of the various types of evidence of discrimination available in countries is presented in Table 1. References to evidence of these various kinds in different countries is presented below.

Table 1: Summary table of types of evidence existing in various countries which proves or suggests that discrimination exists against migrant workers in employment

Country	Legal cases	Situation tests	Survey data	Economists models
US	x		x	x
Canada	x		x	x
UK	x	x	x	x
France	x		x	
Germany			x	
The Netherlands	x	x	x	x
Australia	x		x	x

3.2 North America

Discrimination on grounds of race is legislated against in the US, partly through the Constitution and Amendments to it, and partly through Equal Opportunities legislation. The 1964 Civil Rights Act (Title VII) is a far ranging and comprehensive federal law prohibiting discrimination in all aspects of employment such as hiring, firing, compensation, terms, conditions, privileges of employment, training, retraining and apprenticeship. Indirect discrimination is also outlawed. In addition the US has had a series of affirmative action programmes since 1965 and 1967 which have required certain firms to set goals and timetables for increasing the employment of all minority workers in the various levels of the organisation. Firms who want federal contracts are obliged to adopt these practices. However, the US has not ratified the main ILO Conventions relating to migrant labour.

Legal cases of discrimination against black and other minority groups in employment are common in the US and many decisions finding discrimination exist¹¹.

American blacks, Hispanics and Asians tend to be unemployed to a greater extent than whites and this has been a source of considerable concern, particularly in the case of young people¹². In the 1980s black unemployment rates have been 2.5 times higher than those of white

Americans¹³. At least one early study, Gilman (1965), recognised that this difference should be taken into consideration in studies of discrimination, but subsequent studies mostly have not acted on this suggestion. Economists studies which have found indirect evidence of discrimination amongst the employed are very common in the US where there are many data sets and over one thousand studies. Studies have examined discrimination both within firms and in general against black Americans, Hispanics and Asian groups¹⁴. Many extensive reviews exist of this vast material¹⁵. More recently the US literature has been concerned to try and measure whether discrimination has lessened since anti-discriminatory policies and legislation were enacted¹⁶.

Canada also has anti-discriminatory legislation. Canada has ratified ILO Convention No.111.

Studies of migrants in Canada have found that they are in poor jobs with bad conditions. Economists' analyses of migrants' earnings have found that the earnings of southern European migrants are well below those of other migrants¹⁷. The difference is not wholly explained by the different endowments of education and experience of these groups. Some authors attribute the difference to the degree of adaptability of migrants to the Canadian labour market¹⁸. However, in some cases migrants have been in Canada a considerable time and it would seem more appropriate to attribute the differences to discrimination. Tandon (1978) suggests that migrants are fully adjusted to the Canadian labour market after 16 years, but that even after this period the earnings of migrants from western Europe, southern Europe, Asia, Latin America and the West Indies never attain equality with the earnings of the native born. Migrants from English-speaking countries do better than the Canadian born in their earnings in 1980¹⁹.

3.3 Europe

In the UK the legislation has been in two acts of Parliament, 1968 and 1976, and these were passed after direct evidence of racial discrimination in employment was collected. The law prohibits direct and indirect cases of racial discrimination in employment. Details of the legislation and how it operates in the UK can be found in Zegers de Beijl (1991). The UK has also ratified ILO Convention No.97 but not No.111 nor No.143.

Since the legislation, there has been a regular stream of discrimination cases taken to industrial tribunals, many of which have become proven cases of discrimination. Over the year 1979-1980, 426 applications to industrial tribunals were completed of which 384 were cases of direct discrimination. A total of 181 of the 426 cases were dismissed as unproven, leaving a sizable number of proven cases of discrimination²⁰. Given that discrimination is so difficult to prove this number is likely to underestimate the amount of discrimination which goes on in the UK.

The UK also has direct evidence of racial discrimination occurring against migrant workers from situation tests at the recruitment stage. In 1966, the Race Relations Board as it then was, and the National Committee for Commonwealth Immigrants sponsored a study which aimed to assess the extent of discrimination nationally, in employment, housing and financial services. The survey sent a coloured migrant, then a white Hungarian and finally a white Englishman, all with the same occupational qualifications to apply for advertised jobs. The results are written up in Daniel (1968) and they revealed that discrimination on grounds of colour was widespread. On approximately two-thirds of occasions when the white Englishman received a positive response, the West Indian was discriminated against. The white Hungarian was also discriminated against but on fewer occasions. Follow-up studies in 1973 and 1982 described in McIntosh and Smith (1974) and Brown and Gay (1985) found that discrimination was still widespread, that it had declined between 1967 and 1973 since the legislation had been passed, but that it had remained largely unchanged from 1973 to 1982.

Survey evidence has shown that UK employers had a range of negative attitudes and stereotypes towards first generation migrants. Daniel (1968) and Smith (1974) found employers thought migrants were unreliable and changed jobs more often. One study found that employers thought that West Indians were both too unskilled to do anything other than labouring jobs, and too skilled to accept unskilled work (Wright, 1968). Lee and Wrench (1983) studied employers' attitudes towards second generation migrants and found conflicting views. There were a number of unfavourable views based on experiences with one or two workers, but more employers suggested that Asians work harder and were better workers than white nationals. Most often, however, the comparisons were not made on productivity grounds but in terms of cultural patterns and by whether migrants 'fitted in'.

Other survey evidence shows migrants to be in the poorer jobs with unsocial hours and bad conditions to an extent which cannot be explained by education or qualifications. Their chances of promotion have been found to be less and their unemployment is considerably higher than white UK residents²¹. Again the differences in unemployment cannot be explained completely by their industrial distribution or their qualifications²². Informal recruitment methods have been used by employers and migrants and have been found to work to the disadvantage of migrants who do not have the necessary contacts to introduce them to the better jobs²³. Some evidence from the second generation has found that when migrants were employed, they did not appear to be discriminated against in comparison with equally qualified white indigenous workers, but they have more dismissals and redundancies and certainly much more unemployment experience. The number of periods of unemployment and the durations of those periods are all much longer than for similarly qualified white indigenous workers²⁴.

Economists' measures of discrimination are relatively few in the UK because of the lack of data. Most of the studies which exist have found that discrimination occurs against migrants in employment²⁵.

France has a wide range of laws dealing with racism and discrimination. As in the US, France's Constitution since 1958 has affirmed the principle of equality before the law for all humans and formally condemns racial discrimination in general and in employment. This general position is backed up by further legislative Acts and France's Criminal Code²⁶. The Criminal Code sets a penalty for refusing to hire or dismissing or making an offer of employment conditional on a person's origin, sex, family status, or membership or non-membership of an ethnic group. On the other hand, migrants are officially excluded from holding certain jobs in public office in France. France has also ratified the ILO Conventions No.97 and No.111 but not No.143.

There have been many cases brought claiming discrimination in offers of employment²⁷ and some have resulted in convictions even though it is clearly very difficult to prove that discrimination has occurred, especially in times of high unemployment²⁸. The National Consultative Commission on Human Rights reports that the majority of discriminatory acts by employers against migrants are indirect; for example they demand more fluent command of the French language than is relevant to the job in question.

Survey data also shows that migrants are concentrated in the worst jobs with low pay and poor conditions at the bottom end of the labour market hierarchy. Migrants are discriminated against with respect to the payments of premiums, overtime and for doing dangerous work²⁹. Not surprisingly migrants suffer much higher rates of work-related accidents than national workers³⁰. Segregation also exists at the level of tasks³¹. Employers admit to having a preference for national applicants and many advertisements and descriptions of employment to Labour Exchange Offices contain material which is discriminatory and is implying or signalling that non-nationals should not apply³². There is also evidence of employers preferring some migrant groups to others³³. Migrants have much higher unemployment rates than nationals. Studies of relative unemployment rates are taking place³⁴. France does not appear to have economists' econometric estimations of discrimination in the earnings of employed migrants as compared with nationals³⁵.

Germany does not have any specific anti-discriminatory legislation which covers migrant workers but it has ratified ILO Conventions No.97 and No.111. The lack of legislation has arisen from migrant workers being thought of as guest workers in Germany who will return home in due course. However, basic human rights have been granted to aliens and citizens alike by Article 6 (para 1) of the Grundgesetz (basic law). Guest workers have been granted equality in labour legislation, pay, vacation privileges, protection against unfair dismissal and in fringe benefits and bonuses. Government policy towards migrants has oscillated over the past few decades between considering rotation of migrants a good idea and between thinking that integration was the best policy³⁶. Migrants have a somewhat precarious status because of their reliance on work permits which vary in the rights and security they give.

Studies show that the status of migrants in factories and workplaces is not equal to German nationals. Migrants are employed in the poorer jobs with bad conditions, more often in construction and manufacturing in large plants engaged in mass production and in jobs which were found difficult to fill with German nationals; hence the reason for recruiting guest workers. Migrants' chances of promotion in the workplace are always lower because of their precarious rights of residence and work³⁷. Migrants also have higher unemployment rates than Germans, especially young people, but the figures probably underestimate the gap between groups since it is clear that many migrants have returned home in periods of recession (Wilpert, 1990). In the 1980s total unemployment rates have been around 8 per cent but migrants have had unemployment rates of around 16 per cent. The differences are worse for young people³⁸. Migrants also face longer durations of unemployment than nationals. From 1974 to 1976 unemployment rates amongst the second generation migrants were particularly high since they were not entitled to work permits. Since 1976 the second generation are entitled to work permits. Second generation migrants still have higher unemployment rates than nationals but the gap is not as large as it was. Recruitment by informal methods has also found to discriminate indirectly against migrant workers in Germany as it has in other countries³⁹. Language problems are often cited as reasons why migrants cannot do as well as German nationals, but studies show that even where there are no language difficulties, migrants still cannot obtain jobs⁴⁰.

Some surveys have found evidence that migrant workers think that they are discriminated against⁴¹. Econometric estimations of discrimination in earnings against migrants are currently being undertaken but have not yet reported any results⁴².

The Netherlands, like France has a Constitution in which racial discrimination is prohibited. In addition there is a large set of regulations in the Criminal and Civil Codes which combat discrimination⁴³. The Netherlands is currently considering a specific law which would draw together all the separate measures which currently relate to discrimination against minorities. Discrimination against migrant workers in employment is prohibited by these regulations. Since 1989, the Netherlands has had a policy of affirmative action for the employment of migrants in government departments. More of the details of the law and its methods of operation in the Netherlands are described in Zegers de Beijl (1991). The Netherlands has also ratified ILO Conventions No.97 and No.111 but not No.143.

There is a regular stream of cases of discrimination which are referred to the Public Prosecutor's Office although the majority are not related to employment or housing. The Netherlands has also carried out situation tests, like those in the UK, sending matched applicants to reply to advertised vacancies (see: Bovenkerk and Breuning-van Leeuwen, 1978). These tests proved that systematic discrimination took place against migrants at the recruitment stage; one interesting exception was the case

of women migrants who had exotic names who were invited for interviews far more often than indigenous Dutch women!

Survey data in the Netherlands also shows that between one third and one half of employers admit to having preferences for indigenous as compared with migrant workers. Most employers admitted to making rankings a part of their selection procedures, and employers also have a ranking in their preferences of the different migrant groups: Moluccans are first, Antilleans second, Surinamese third and Turks and Moroccans at the bottom. Oosterhuis and Glebbeek (1990) found that one third of all shopkeepers said that they prefer not to hire a Surinamese despite his or her superior qualifications; the figure was as high as 44 per cent when hidden discrimination was included⁴⁴. Informal recruitment methods are used by both employers and migrants and have worked to the disadvantage of migrants who do not have any contacts to introduce them to the better jobs. As in the rest of European countries, migrants in the Netherlands are in the worst jobs with poor pay and conditions, more often in manufacturing and construction in the case of male migrants⁴⁵. Not surprisingly their unemployment rates are hugely in excess of indigenous Dutch workers' and this is particularly the case amongst the young. Migrants have unemployment rates up to three times higher than national Dutch people. It is also the case that the unemployment rates cannot be explained by the levels of skill or educational qualifications held by migrants.

Economists' studies of discrimination in the Dutch labour market have examined both wage and employment differentials. The study of employment rate differences found that much of the gap between migrants and Dutch nationals is unexplained by the characteristics between them and can be attributed therefore to discrimination using the most common decomposition measuring technique⁴⁶. The position of Antilleans and Turks appeared to improve as their length of stay in the Netherlands increased but not so in the case of the Surinamese or Moroccans. On the earnings differences between migrants and nationals, several studies of Moroccan and Turkish migrants only have found that migrants' characteristics, which include their length of stay in the Netherlands and their language fluency, explain their lower earnings than nationals⁴⁷. Another study found that very little of the difference between all of the various migrant groups' earnings could be explained by differences in their characteristics⁴⁸. These studies together suggest that discrimination should be regarded as a problem certainly in the employment and probably also in the earnings of migrants relative to national workers. The lack of language fluency is clearly a problem for migrants and lowers their earnings⁴⁹, although this too can be an area of discrimination when more fluency is requested than is necessary for the job, as has been mentioned already. This sort of discrimination is difficult to uncover in these sorts of economists' estimations.

3.4 Australia

Australia has a very complex system of legislation because of its position in the Commonwealth and the fact that its separate states and territories can enact their own legislation. Australia as a whole passed the Racial Discrimination Act in 1975 which forbids discrimination on grounds of race, national origin or ethnic origin in a number of areas including employment and the right to trade union membership. In addition there is other legislation which covers discrimination and requires government employers to enact equal opportunities programmes⁵⁰. The idea behind much of the legislation, as far as migrants are concerned, is that once accepted as a permanent resident the migrant becomes legally indistinguishable from those born in Australia. Australia has also ratified ILO Convention No.111.

Cases of discrimination have been brought in law in Australia as they have in all countries which have legislation and there are examples at tribunals⁵¹. One report points out that evidence that discrimination occurs comes from the large number of official documents emerging from various institutions which consider the problem and discuss what can be done to improve things⁵².

Surveys have been undertaken to ask Australians about their attitudes towards and prejudices about migrants, both English speaking and non-English speaking. Evans et al. (1988) found that four out of every 10 Australians thought that job opportunities were worse for migrants than for Australian born workers. The same proportion thought that promotion opportunities were worse for migrants. Only two out of every 10 thought that migrants' earnings were worse than those of nationals when they were equally qualified. Two out of every 10 migrants from a non-English-speaking country thought that they had actually been discriminated against. Three or four out of every 10 Australians (including both employers and employees) thought that they would discriminate against migrants and in favour of nationals given the choice. When employers alone were asked the same question three out of every 10 said that they would favour the native-born⁵³. Other surveys have also found evidence of prejudice⁵⁴.

Other survey data has shown that migrants are far more often unemployed in comparison with the native-born, especially during their first year, even though non-English speaking migrants, on average, have better qualifications and skills than native-born Australians. As many as 47 per cent of Darwin's recent migrants had never had a job; 65 per cent of this group had been in Australia for a year or less⁵⁵. Other large-scale studies have replicated these findings. They have also shown that whereas higher levels of education amongst the Australian born are associated with much lower unemployment rates, amongst the overseas born this is not the case⁵⁶. Amongst youth labour the additional burden of unemployment amongst migrants means that young people are locked into long

term unemployment. One study of the youth labour market found that 'there is very little which the longer term unemployed can do at the margin to influence their success' (Miller and Volker, 1987, p.203).

Further recognition of discrimination is in the skill recognition procedures for particular skills, trades or professions⁵⁷. Migrants also often face a problem in getting their qualifications officially recognised, but even migrants who have gained recognition are still often unemployed. A study of migrants' skills found that 39 per cent of formally skilled migrants subjected their overseas qualifications to official local assessment and of these 42 per cent were recognised as being equivalent to Australian qualifications. Nonetheless, an examination of the wages of these and other Australians revealed that those with recognised skills did not earn more than those with unrecognised skills and these overseas born skilled workers all earned less than the Australian born. In fact employers appeared to treat all migrants from non-English speaking countries as homogenous and did not distinguish whether they had skills or not⁵⁸. Language ability has often been a problem in finding suitable employment. Migrants' prospects seem to improve in many cases as they spend longer in Australia, but they do not reach the same levels of prosperity as Australian born nationals. After controlling for differences between groups, overseas born males were found to have 7 per cent lower weekly incomes than Australian born men in 1981. The overseas born had lower returns than the Australian born to their labour market experience and schooling. Incomes were lowest for migrants from southern Europe and the Middle East⁵⁹. Migrants have also been found to experience discrimination in the treatment of compensation claims for industrial injuries⁶⁰.

Australia is one of the few countries where economists have worked more extensively on the position of migrants in employment. In part this is because they have some interesting data sets and the Census contains details of earnings. Studies have compared migrants' earnings in comparison with Australian born and found evidence of discrimination after controlling for other differences⁶¹. Language fluency is obviously a problem for migrants and reduces their earnings. Also earnings improve as the length of stay in Australia increases. One recent study by Kidd (1991) has employed more sophisticated methods than earlier studies to measure the discriminatory differential in earnings with the result that discrimination has been found to be greater than was previously supposed⁶². His methods involve a recognition that migrants can often become self-employed in order to avoid facing discrimination in employment. This is a response which is common in other countries where migrants are more often self employed than the national groups. It would be advisable, therefore, to carry out the same correction exercise on other countries' analyses of this issue. The outcome is likely to be the same, with the finding that discrimination is probably greater than originally found in those countries, for the same reasons.

3.5 Conclusions

Discrimination in employment exists in all the countries considered despite legislation and policies which have aimed to prohibit it. There are obvious variations in the way migrants are affected by discrimination but there are common elements in all countries. Discrimination affects migrants' earnings when they are employed and their promotion prospects; it also relegates migrants to the worst jobs, even when they have education and qualifications to do highly skilled work. Most of all, however, migrants suffer much higher unemployment rates compared with indigenous workers.

Obviously many migrants do not have educational qualifications and are not highly skilled. Some have poor language fluency in the national language. Some of them are in jobs in the host country which are suited to their level of skill. The problem is that many are not in appropriate jobs because of discrimination, and when they are, they are refused the opportunity to improve themselves by doing further training or gaining promotion. Employers have sometimes acted as if all migrants are unskilled without qualifications when clearly this is not the case. Such policies are short-sighted as well as discriminatory. Where evidence exists on the productivity of migrant workers, as compared with indigenous nationals, migrants have not been found to have less motivation to work, lower performance, higher turnover or more instability when workers in similar jobs are examined. Nor have migrants been found to have more absenteeism than nationals. In fact there is evidence that migrants work harder, are more highly motivated and stay longer than nationals employed in similar jobs⁶³.

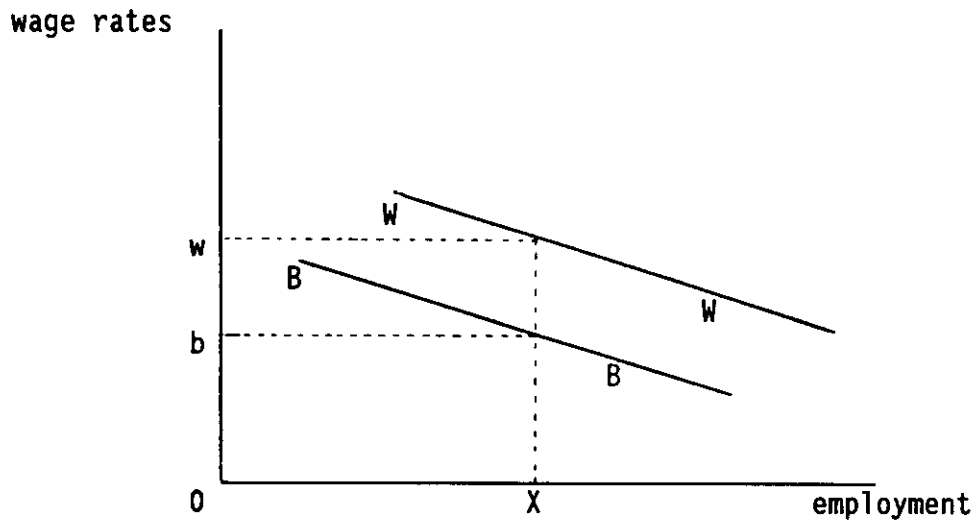
Given that there is proof that discrimination in employment exists, we can now consider its economic costs.

4 Discrimination as foregone profits - The theory

4.1 Prejudice and the taste for discrimination

Becker took an obvious route for economists and incorporated discrimination as a 'taste'. To economists 'tastes' are an existing and recognised category of influences on the demand for goods and services. The most obvious example is to think of the way fashion 'tastes' change the demand for clothes. He applied the theory first to competitive markets. Becker suggested that a 'taste' for discriminating against a particular group would, other things being equal, shift an employer's demand for labour curve inwards. Figure 1 illustrates the shift from WW to BB.

Figure 1



The shift in the demand curve permits one to think of there being two demand curves for a specific type of labour when the workers concerned are perfect substitutes. The outer one WW for the majority (white) group, and the inner one BB for the minority migrant (black) group experiencing the discrimination. The implication of this approach is that an employer would only employ OX migrant workers if he/she can pay them a wage of w_b , whereas he/she would be prepared to take on the same number OX of majority workers at the higher wage w_w . The difference between these two wage rates is dependent upon the size of the shift in the demand curve, and therefore on the extent of the 'taste' for discriminating. Becker gave a name to this wage difference, calculated as a proportion of the lower wage, the 'market discrimination coefficient' and he thereby attached a price to the discriminatory behaviour.

Thus an individual would have a taste for discriminating if he/she acted as if they were willing to pay directly or forfeit income in order to avoid transactions with individuals from a recognisable group. By casting the definition in terms of market transactions, Becker was able to attach a monetary value to the amount of discrimination.

Several points are worth noting. One could equally describe the effects of the taste for discrimination in terms of employment changes rather than wage rate changes. In this case the same demand curve shift would be described as a horizontal one, instead of a vertical shift. Also the full effects of the taste by employers cannot be seen without further information about the supply of workers and the wage rates at which they are prepared to work, since in this type of analysis, it is the interaction of supply and demand which determines both the price (wage rate) and the level of employment.

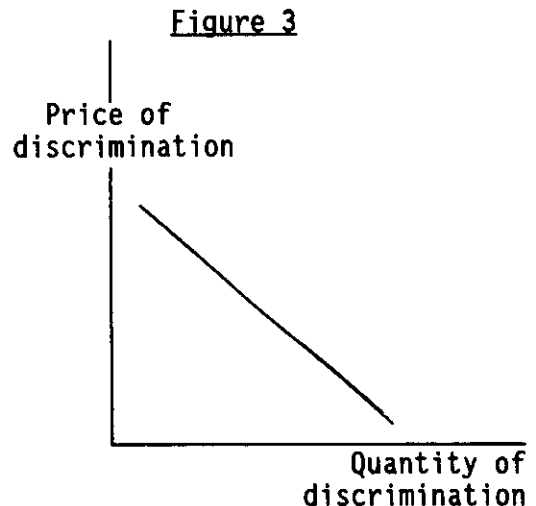
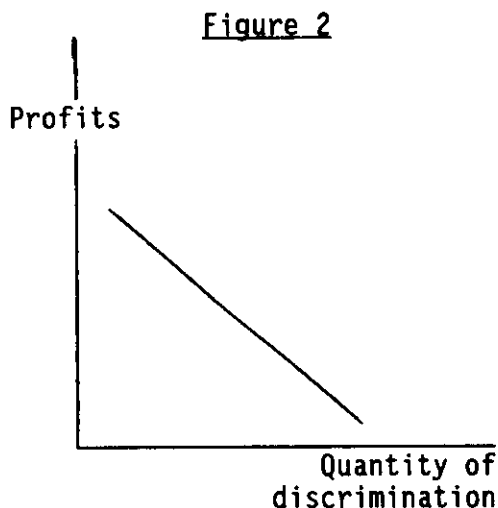
4.2 Trade model

Becker went further and elaborated a model to illustrate the effect of discrimination on white incomes. This has become known as Becker's trade model. If we assume that two societies exist, say whites and migrants, in which whites own most of the capital and migrants have only labour, production can be shown to increase through trade occurring; whites would export capital to the migrant society and migrants would export labour. Making the normal assumptions of a perfectly competitive model it can be shown that each society will find it advantageous to 'export' its relatively abundant factor, capital for whites, labour for migrants.

By the same token, discrimination by whites against migrants (e.g. through the taste mechanism) reduces the amount of white capital exported, and reduces the net return that white capital could receive by combining with migrant labour, and the overall resource allocation is not at an optimum. The equilibrium net incomes of both migrants and whites should decrease in the presence of discrimination. It needs to be added, however, that Becker pointed out that whites would not all be affected equally; white capital owners would forego profits, but white labour would benefit and gain a higher return. One could think of this benefit to white labour as coming from there being a relatively restricted supply of labour because white capitalists are not prepared (or maybe allowed) to employ migrant labour.

4.3 Profit implications

In both the simple case of a taste for discrimination, and in the perfectly competitive trade model, discrimination is said to produce a misallocation of resources, resulting in suboptimal employment and production levels and income losses to white employers and migrant workers. These economic models usually start off positing a profit maximising employer or owner of capital. The employer is prepared to trade off profits against his dislike of associating with migrants in a way suggested in Figure 2⁶⁴.



The diagram illustrates that the greater the extent of discrimination, the greater the profit loss, and vice versa. The employer may be able to make profits at most levels of discrimination, although one would expect there to be a point beyond which (or maybe conditions under which) profits would be reduced to zero if the extent of discrimination continued to increase. Some authors have gone on to apply conventional market analysis to the amount of discrimination demanded, suggesting that a rational consumer would demand (want to consume or exhibit) less discrimination, the higher its price (or cost), the price will be the foregone earnings. Such a relationship can be seen in Figure 3.

4.4 Predictions

The analysis predicts that, in the long run, in a competitive product market, discrimination should be eliminated by the forces of competition which pressurise employers to adopt lowest cost production methods and labour. It is expected that, in general, firms which discriminate less than the average will be more profitable, and they will tend to expand relative to other firms in a competitive environment. Becker's discussion of this point takes place in terms of the relative cost of migrant and white labour, migrant labour being cheaper because of discrimination. The implication then is that employers who did discriminate would be increasing their costs relative to non-discriminators by refusing to employ cheaper migrant workers. If higher profits are made by the non-discriminators, demand for migrant labour will increase and their wages will increase in consequence until migrant and white labour are the same price.

The fact that discrimination is predicted to disappear has been a point of criticism of Becker's theory, which set out to explain discriminatory differentials. This is thought to be an area where the predictions are clearly wrong. If markets are not perfectly competitive, however, discrimination would not be expected to disappear, and Becker recognised this possibility. Some of the elaborations to Becker's theory and the alternative theories were introduced to tackle the question of persisting discrimination. As far as theory is concerned, the alternatives are no better at explaining persistent discrimination than is Becker's theory, as is argued in more detail below. The persistence of discrimination as a refutation of Becker's theory is discussed later in the context of evaluating the theory and its predictions as a whole.

If Becker's theory is correct, we would expect to see discriminating firms obtaining lower levels of profits than non-discriminators, other things being equal. This is the profit prediction.

Becker predicted that competitive product markets would exhibit less discrimination than monopolistic markets. He did some fairly crude analysis of US manufacturing industries which supported his conclusions. This prediction is often entitled the market structure prediction. In addition, this prediction implies that employers who are not owners will

discriminate more than those who are directly subject to the profit motive. So discrimination would be expected to be greater in government bureaucracies than in the private market sector, other things equal. There is a problem and possible conflict between the profit and market structure predictions if profits are positively related to market structure, as they could well be. Then higher profits would be predicted to be associated with both monopolistic discriminators and competitive non-discriminators. There is no reason why the profit prediction and the market structure prediction cannot both be true, but any test should recognise the potential overlap and estimate profit functions separately on different types of market structure. Monopolies which discriminate would be expected to make lower profits than those which do not.

There appear to be some income distribution predictions from the competitive model; white owners of capital, or employers, will lose from employers' discrimination whereas white labour will benefit. Clearly, migrants will also lose.

4.5 What about other theories?

Becker's original theory sparked off considerable theoretical interest in the economics of discrimination. Some of the work has been critical of Becker's assumptions: other work has sought to extend the model by relaxing the simple assumptions. In this section, we are interested in whether any of this subsequent work raises doubts about the cost implications of Becker's theory and whether any better models have emerged over time which do not imply that discrimination involves foregone profits.

4.5.1 Elaborations of Becker's theory

We consider here and in the next two sections the elaborations to Becker's theory and any implications they have for the idea that it costs employers to discriminate. These questions require a rather extensive discussion partly because there is so much literature on these topics which has been published in the past three decades, and partly because much of the material is technical and will not be of interest to most readers. Fortunately, the author has already undertaken such an extensive review which considers the detail of the elaborations to Becker's theory and the technical elements⁶⁵.

It is possible, therefore, to draw on this earlier work and summarise the main findings only. Two of the elaborations, the implications of non-competitive markets or monopoly and the role of costly instead of free information are given more detailed consideration than the rest in separate sections below. This is because these two aspects at first sight appear to provide explanations for the existence of differentials between migrants and nationals which are not based on a taste for discriminating and not based, therefore, on an assumption that people are prepared to pay to discriminate.

For the other elaborations we can note the following conclusions: Becker's costs of discriminating are worth considering even in the context of more elaborate models. Although the elaborations do not detract from the basic profit prediction of Becker's theory, some of them have to be considered when testing and evaluating the theory's predictions. For example, the prediction that discrimination will be greater in non-profit making government employment than where profits are a real constraint, was framed without considering the possibility that anti-discriminatory legislation existed, and such legislation clearly changes things somewhat. When governments intervene through legislation or affirmative action programmes they effectively raise the costs of discriminating to a level which appears to dissuade some employers from continuing to discriminate.

What this means for the theory is that the costs of discriminating are that much higher if employers are found out. However, it may also be the case that for many employers, the risks of discovery are also very low. One would expect discrimination to be less where the costs and risks of being caught are greatest. These costs are then likely to be higher for government officials than for private employers with the consequence that, where there is anti-discriminatory legislation and contract compliance regulations, government bureaucracies may well have less discrimination than private sector industry. It is also worth noting that the costs of discriminating will vary over the business cycle. The costs will increase during the upswing when suitably qualified workers are in short supply, but they will decrease in recessions when there is excess supply of labour.

4.5.2 Monopoly elements

At first sight it appears possible, in theory, to explain the existence of discriminatory differentials between groups without calling upon the notion of a taste for discrimination or any other notion of prejudice if there are monopolistic elements in the labour market. Whilst this might seem to be a challenge to the basic idea that is costs employers to discriminate, it is not. When the models are given further examination, the equilibrium in a labour monopoly model where, for example, trade unions might be source of the discrimination, still involves foregone profits for the employer if there is discrimination. This is technically an employee discrimination model, although, in the end employers are involved and would have to go along with their employees' wishes; to that extent, therefore, it still involves employer discrimination. The monopsony model (the case of a single employer being the sole demander of labour) is not usually thought to be relevant to racial discrimination.

There are a number of attempts to measure the effects of trade unions on racial discrimination. Discrimination against migrant workers has been found in craft unions in some countries (for example in the US, the UK and Australia), especially when migrants first arrived, but more recently, the empirical work from the US and published statements in other countries

suggests that the net effect of unions is a positive one; that they reduce discrimination⁶⁶. The effect of unions in the UK appears to be a positive anti-discriminatory force⁶⁷. The Federation of German Labour Unions has also made public its opposition to discrimination against migrant workers and has demanded full equality for foreign residents, rights of political involvement and the promotion of integration measures. However, there can be discrepancies between official statements and actual practice at the grass roots level⁶⁸.

However, this consideration of monopoly elements in the labour market does not provide any reason why Becker's theory, that it costs employers to discriminate, should not be taken seriously.

4.5.3 Information costs

Employers incur costs as they hire workers. There are the direct costs in recruiting workers; for example, the time taken to interview, collect references and the cost of advertisements, etc. There are more indirect and longer term costs from making the wrong decision where the costs will be foregone output and profits. The more information the employer can obtain before offering a job to someone, it is less likely that a mismatch will occur. But collecting information is costly so that incurring greater costs in recruitment has to be balanced against the possible costs of mismatch from lost production.

A profit maximising employer is expected to find some optimal level of pre-employment information on workers. Information costs are expected to vary with the occupation, and possibly with the capital intensity of the production process. The greater the potential benefits, the greater the amount of time (and expense) employers will be expected to spend before an appointment is made. Employers are likely to look for characteristics which will indicate a person's productivity. Education and experience will be used in many instances. It is possible that the race or sex of a job applicant may incorrectly alter the employer's perception of the information conveyed by the candidate's objective educational and productivity characteristics. In other words, employers would use a person's race or national origin as an indicator of his or her productivity in preference to objective indicators. They would think (probably mistakenly) that the particular racial group had lower productivity on average than other (white) workers. Discrimination against that individual would then result. This idea was suggested to be an answer to the question of why discrimination persists; it is sometimes called statistical discrimination. However, when it is examined in detail, as Aigner and Cain (1977) pointed out, it becomes a theory of discrimination based on employers' mistakes, and this is hard to believe.

The reason why this theory does not explain the persistence of discrimination is as follows. One possible scenario is that migrants and nationals have equal average group productivity and employers are not discriminatory but for some reason mis-perceive migrants' average level

of productivity and think it is lower than that of nationals. The mis-perception might occur because accurate information is costly to collect. However, this situation would be unlikely to persist in the long run. Employers, during times of labour shortage, for example, would take on more migrant workers and find that they are just as good as the nationals, and more even recruiting of the two groups would occur over time until the evidence of discrimination disappears. Another possible scenario would be that migrants have lower average levels of productivity than nationals, employers are not discriminatory and they have accurate perceptions of migrant and national productivity. The outcome in this case is that migrants will receive lower earnings than nationals but there will be no group discrimination. This is not a theory of discrimination at all, even though it was called such⁶⁹.

It may be the case that the migrant population as a whole has lower levels of education, and therefore productivity in the workplace, than the national population. This has been the case with first generation migrants in some European countries, although this is not the case in Australia. However, to be a theory of discrimination, the cases described in chapter 3 above need to be considered where migrants are systematically refused jobs which they are qualified and experienced to do, irrespective of whether they are high, medium or low skilled jobs. It is this sort of labour market discrimination which these theories fail to represent adequately. Other variations on these scenarios exist, but they are no more satisfactory as explanations of why discrimination persists⁷⁰.

Where employers do discriminate against migrants they will incur additional costs. They will have the costs of having to recruit more national workers which may require more advertising and interviewing costs to get the same complement of suitable workers. These costs will be particularly high in times of labour shortage.

4.5.4 Other theories

Economists have suggested other theories about discrimination. There is Bergmann's occupational crowding theory, segmented labour market theories and Thurow's queueing model, to name the most cited examples⁷¹. These theories have links with the other theories considered above and they also have overlaps with each other. The task of deciding whether any of these theories have any additional perspectives to add to the notion that it costs employers to discriminate, or whether these theories pose a challenge to that view, is a lengthy and detailed one. It is again fortunate that this exercise has been carried out by the author already and is published elsewhere (see: Dex, 1986). The conclusions reached in that examination of the alternative theories was that these other theories do not offer any reasons why one should not take seriously the potential loss of profits from discriminating.

4.6 Conclusions

Becker suggested in 1957 that it costs employers to discriminate. Employers who discriminate against migrant workers will forego profits. Since Becker's publication of the original idea many elaborations have taken place. However, they have not changed this essential component of the theory. The completely different alternative theories which have been suggested are not clearly better theories and in some cases leave much to be desired. Neither do the alternative theories provide any reasons why the idea that it costs employers to discriminate should not be taken seriously. We now consider the empirical evidence for Becker's original idea about the costs of discrimination to employers.

5 Evidence for the theory

5.1 Case study evidence

There is prima facie evidence that Becker's theory about employer's foregone profits is worth exploring. There is the case of American baseball as described in Gwartney and Haworth (1974) which has already been set out in some detail (above pp. 8-9). It is still possible that some discrimination exists in American baseball, as Banton (1983, p. 380) notes. These features do not detract, however, from making this a paradigm case. A recent analysis of American baseball (Cymrot, 1985), has further strengthened the conclusion that competition reduces discrimination. Cymrot also found that in the part of the market where monopolistic elements remain and players are ineligible for free agency, evidence could be found of continuing discrimination against blacks.

Anecdotal case study evidence also comes from the fact that some American employers are prepared to give credence to this theory from their own stated policies. Allen Greenspan was reported in the New York Times to have a policy of hiring women for his consulting business because he could pay them less than he would have to pay men of equivalent quality (reported in Bergmann, 1985, p.78 and Killingsworth, 1985, p.91). Another interesting example comes from Japanese companies, many of whom are reluctant to hire women college graduates because, in the words of a newspaper article, 'there is a widely held belief that young women recruits look more toward hooking an eligible bachelor than to their job contribution'. As a result foreign companies without prejudices about employing women are gaining from these Japanese attitudes, getting the pick of female graduates from the best schools². The process of recruiting cheaper migrant labour to work shifts in the British and French textile industries in the 1950s and 1960s is arguably a similar strategy in the face of international competition³.

We can now go on to the elements of the formal evaluation of Becker's theory.

5.2 Methods of testing

There are a number of ways of testing this theory. One direct way would be to test whether there was any correlation between the profits of a company and the extent of discrimination. This is a very difficult exercise to carry out since the details required about the company are not easily available on a large scale, and the notion of profits is quite a difficult one, as any accountant would be able to say. Nevertheless some efforts have been made to carry out such an exercise.

The other way to see if this theory holds up is to take its predictions and see if there is empirical evidence supporting them. This is an indirect test of whether it costs employers to discriminate, but it is important nonetheless. If there was no support for the theory's other predictions, it would not be worth taking it seriously altogether. There has been much more testing of the theories' other predictions. These tests are not easy to carry out. However, the results generally support the theory.

Both the direct and indirect evidence is summarised below in sections which focus on particular predictions.

5.3 Evidence on predictions

5.3.1 Foregone profits

One direct test of Becker's theory would be to expect to see a negative relationship between profits and discrimination. The predictions are complicated, however, by the effects of market structure. The theory predicts that discrimination will be greater in situations where competition is less. Care is required therefore to make sure that separate indicators of profits and market structure are available. There is a need to allow for the situation where a monopoly could have higher profits than a competitive firm, but still have lower profits than were possible because the monopoly firm discriminated. A further practical problem arises if the country has legislation or government policies which put pressure on some firms to be non-discriminatory. This is the case in the US with its contract compliance rules for firms with federal contracts. Becker's theory predicted that government or regulated firms which on the whole are non-competitive and not profit constrained would be more likely to be discriminatory than others. However, legislation can reverse this situation by making it more costly for government firms to discriminate because of the risked loss of business.

Empirical work which takes all of these considerations into account does not exist although some studies have addressed these issues in a partial way⁴. Comanor (1973), Medoff and Dick (1978), Beck (1980) and Galle et al. (1985) have used profits in an estimation of discrimination against migrants in the US, and Tzannatos (1986) examined the effects on profits of reducing sex discrimination in the UK.

Beck (1980) did some time series regression analysis using US corporate profits as dependent variable against various measure of discrimination and a time trend. Since he restricts his analysis to large-scale corporate enterprise, he is controlling for the effects of market structure to a large extent. He used black-white income ratios as his measure of discrimination. One set of his results shows that a decrease in discrimination was associated with an increase in corporate profits. This supports the Becker theory and it is a better test than some of the alternatives.

Galle et al. (1985) provide indirect support for Becker's theory by examining the relationship between the racial mix of the workforce and the industry's level of productivity. The study was carried out using data from US manufacturing industries. A measure of productivity was regressed against a measure of capital intensity, the mean age and education of the workers in the industry, and the percentage of workers who were black Americans. The authors found that the higher the proportion of black workers in an industry, the higher was the productivity of the industry. The results suggest that increases in productivity come from employing more black workers.

The two other studies incorporating profits into their analysis do not control for market structure and in fact confuse profits and market structure so that they cannot be used as evidence for or against the Becker theory⁷⁵.

5.3.2 Market structure

There are many studies which have examined the question of whether discrimination is greater in monopolistic or competitive firms. Becker himself began to discuss this and others have elaborated the theory⁷⁶. As well as a measure of discrimination, a measure of market structure or market power is needed to test this prediction of the theory, and both of these are problematic. The concentration ratio of an industry is the most commonly used measure of market power. There is a choice to be made about measures of discrimination between employment ratios or wage ratios. Which of these is most appropriate depends on whether the supply of labour is thought to be elastic or inelastic⁷⁷. In practice, one would also want to make sure that migrants with similar levels of productivity were being compared so as to make sure that differentials between them were not a result of productivity differences. Most studies have included some productivity characteristics of the groups as controls for this problem. Tests have most commonly been carried out at the industry level, since data are then more readily available. Industry-level analyses will miss any discrimination which takes place within the enterprise or individual firms, and that is an important omission since most discrimination will take place at the level of the firm.

Most of the studies have been done in the US. They all use econometric techniques and the details of these studies are described and examined in an earlier publication, Dex (1986)⁷⁸. There is some more descriptive information available from other countries and this is described below.

The econometric studies have reached different decisions as to which are the appropriate measures to use and they standardise for different control (independent) variables. It is perhaps not surprising therefore that some of their conclusions vary. Fujii and Trapani (1978) pointed out that the diversity of the results may well be explained by variables which have been left out. Variations in model specification may be a further reason for variation in results⁷⁹.

Whilst the results vary, the weight of evidence from the econometric studies suggests that, given labour supply as perfectly elastic, increased market power is associated with a greater degree of employment discrimination. The cases which do not support this conclusion use a wage ratio measure of discrimination, about which there are far more problems⁸⁰.

Descriptive studies have been done in the European countries which have some bearing on testing the market structure prediction of Becker's work. It might be thought that labour-intensive industries will be subject to more competition than capital-intensive industries, in which case discrimination would be expected to be less in labour-intensive industries. However, the evidence does not, at first sight, support this prediction but it is rather thin and is in no way a thorough examination of the issues.

Studies have examined the industrial distributions of migrant workers in the UK and there is a more extensive study of firm size and migrant employment. On the industrial distributions of migrant workers, it is clear that they are over-represented in manufacturing industries in the UK, but also in other European countries. In 1971, 47 per cent of employed New Commonwealth migrants in the UK, largely the first generation, were in manufacturing industries compared with 33 per cent of the population as a whole. These statistics can be replicated in the second generation⁸¹, and in other countries, such as Germany, France and the Netherlands⁸².

A study of migrant workers in the Federal Republic of Germany found that the proportion of both female and male migrant workers correlated with the percentage of unskilled and semi-skilled workers in the female and male workforces of different industries. Also, migrant women were concentrated to a greater extent than German nationals in structurally weak industries⁸³. Another German study found that migrants were low in frequency in labor-intensive manufacturing industries and their employment was related to certain sorts of batch production⁸⁴. A survey of employers in the Netherlands found that one third of firms employing migrants had introduced or intended to introduce new labour-saving equipment or rationalise production methods⁸⁵. A French study found that

there was no association between advanced or obsolescent equipment and the presence or absence of migrant labour⁸⁶.

Migrants are not necessarily working predominantly in labour intensive industries, and in fact there is evidence in more than one country that migrant labour was employed to work with the latest capital machinery⁸⁷.

Smith (1974) examined the relationship between the size of plant and the policies towards discrimination and the concentration of migrants by plant size in the UK. He found large plants were more likely to have anti-discriminatory policies although there were no significant differences between plants of different sizes in their employment of migrants. If plant size were regarded as a proxy measure of market power the theory would have predicted that smaller plants would have been less discriminatory. Unfortunately, plant size is not a good indicator of market power so this is not a very good test of the theory. There is also the effects of legislation to consider and its likely effects on plants of different size.⁸⁸

Oosterhuis and Glebbeek (1990) carried out a fairly small study of the extent of discrimination amongst firms employing clerical workers and employers in the retail industry. They found that most discrimination was found in the retail trade. They argued that these results were contrary to the predictions from Becker's theory because the retail industry was the most market sensitive of all industries. Respondents without economic interests discriminate less than owners and this too was offered as refutation of the Becker theory. However, this evidence is too crude to be regarded as refuting the cost and foregone profit implications of Becker's theory. The study examines employers' hypothetical selection practices rather than their actual behaviour and these two things can be quite different. There are also a series of methodological objections which can be made about these conclusions as far as testing Becker's theory is concerned⁸⁹. Also, the existence of anti-discriminatory legislation makes it likely that those without economic interests, in government at least, will discriminate less than owners, since the legislation has altered the relative costs of discriminating in a way that Becker was not able to predict, before the legislation was enacted. Oosterhuis and Glebbeek did not take this into account.

The conclusion from this review of tests of the market structure prediction of Becker's theory is as follows: There is evidence from the most sophisticated of these tests that discrimination is related to market structure in a way predicted by Becker's theory. There is certainly room for improvement in most of the empirical work. Studies are often constrained by the available data. It would certainly be good to carry out tests at an individual firm level but obtaining the data is often a problem.

5.3.3 Income distribution

The prediction that racial discrimination hurts employers but can benefit white workers has attracted considerable research interest in the US. Researchers who have worked on this topic have, on the whole, been attempting to discredit these ideas because they see racial discrimination as an instrument which employers can use to divide and rule or exploit workers more effectively. Much of their work is confused and it does not find contrary evidence to Becker's theory. However, there is a better US study by Beck (1980) which is not partisan in this way which will be summarised first.

Beck (1980) examined whether discrimination against non-whites affects the economic status of whites using a time series analysis. He took multiple indicators of the economic status of whites, including those of earlier researchers. He therefore tested the sensitivity of his results to the measure of economic status used. He also used a selection of measures of discrimination⁹⁰. Beck incorporated two lagged values of the black/white income ratios (one and two years earlier). These variables should capture most if not all of the productivity differences between the populations. The results suggested that there were no gains or losses to whites as a whole from a decrease (or increase) in inequality, but the richest 5 per cent of whites did benefit from decreases in discrimination. Since the richest whites are likely to proxy the white owners of capital, the results support the view that employers lose profits by discriminating. The results differed from the partisan analyses of earlier researchers.

The earlier work was done by US economists Reich (1981, 1981a) and Syzmanski (1976). Riedesel (1979) replicated some of this work later using better techniques. The empirical details are not summarised in the text but are included in the notes⁹¹. Reich and Syzmanski both found that whites at the top of the income scale increased their share of total income when the black/white income ratio decreased. They also found that blacks lower down the scale did not benefit from apparent decreases in discrimination. However, Riedesel's replication using improved techniques found different results. He found that white workers do not lose but instead gain from discrimination against non-whites. This is support for the Becker theory and it should be given most weight since it uses the better techniques of this set of studies, all of which could be improved upon⁹².

Some further analysis was done by Villemez (1978), partly as a criticism of the earlier work. Villemez used an alternative measure of black/white inequality to those used in the earlier work⁹³. With what is a far superior model and set of variables, Villemez found that American whites at all levels appeared to gain from the subordinate position of US blacks. Some further, more sophisticated, analysis demonstrated that the findings were more ambiguous in the South of the US. Villemez's conclusion contradicted the findings of Reich and Syzmanski who found white workers lost from discrimination, and it is partial support for the Becker theory.

To summarise the results of this set of empirical work: On the issue of whether whites as a whole gain or lose from market discrimination against black workers, there is support, particularly from Beck's work, that white employers lose and white workers gain from discrimination and Riedesel's work also supports the idea that white workers gain from discrimination against black workers. Most of the empirical work has not been sufficiently accurate in measuring discrimination to be conclusive. The work of Reich and Szymanski contained too many drawbacks to be worth taking seriously. Villemez and Beck have improved on the earlier work and their results provided counter evidence to the view that white employers gain and white workers lose from discrimination against blacks.

5.3.4 Discrimination over time

Becker predicted that discrimination should disappear in competitive industries. In practice, however, discrimination appears to persist. However, this is not evidence which casts doubt on the accuracy of the Becker theory. There are a number of reasons why discrimination persists in different situations but none of these reasons causes us to dismiss the Becker theory.

It is worth pointing out, firstly, something about the statistics on discrimination against migrants. In two countries at least the evidence suggests that discrimination has declined over time⁹⁴. The decline is attributed to the passing of anti-discriminatory legislation, but there may have been other factors involved, including market competition in some sectors. It is difficult to unravel multiple causes for the change in discrimination. Also, we do not have evidence about the extent of discrimination over time in different industries or firms. The evidence of discrimination's existence is mostly at an aggregate level. In practice, however, it seems likely that evidence of discrimination existing in more competitive industries could be found in many countries.

There are some cases studies where competition clearly has eliminated discrimination; for example, in US baseball. However, there was a long period of discrimination before competition began to break it down. The most likely explanation of why discrimination persisted so long is ignorance about the productivity of black baseball players plus the fact that employers were making profits anyway and were not worried too much by the fact that they were not making maximum profits. This reason for the persistence of discrimination is probably widespread across a range of industries. Many firms aim to make satisfactory profit levels rather than maximum profits. So long as they can do this they will not immediately go out of business. In the longer term, they open themselves up to the risk of takeovers. However, the risks are fairly small in the case of very large firms.

Another major reason why discrimination persists is because of monopoly elements, as Becker himself recognised. For example, if craft trade unions impose discriminatory practices on employers, as they have in

the past in a number of countries, discrimination then persists because all employers bear the extra costs, almost as a mark-up element, and their relative competitive position is unchanged by allowing discrimination. In these circumstances the opportunity for the non-discriminating employer to gain an advantage over the rest is also not possible, unless that employer can dispense with unions. However, the power and desire of craft trade unions to impose discrimination has probably been declining over time.

There is lastly a supply-side reason for discrimination persisting once it exists to any degree. Individuals who have been discriminated against often have more unemployment in their work history than others. They then look like unstable workers to employers as they apply for jobs and their skills are called into question by having had, in some cases, long periods out of work. If employers use migrants' past records of employment (or unemployment) as a signal of workers' productivity instead of their skill level or educational qualifications, they will continue to discriminate against migrants, although the discrimination will be indirect rather than direct. It might even appear that the amount of discrimination has decreased. In this case, discrimination will have been fueling its own persistence.

The fact remains, under all of these scenarios, that employers are foregoing profits by continuing to discriminate against migrants who are of equal productivity and equally skilled to national workers.

5.4 Information costs and the business cycle

That the collecting of information about potential employees involves costs to employers has been noted above. This is an elaboration of the original Becker theory which has implications for the idea that it costs employers to discriminate. It introduces a further prediction about the theory. One might expect these costs to vary according to how easy or difficult it is to recruit people for jobs. This obviously varies over the business cycle. McCall (1971, 1973) and Sowell (1981) both predicted that the costs of discriminating would increase in tight labour markets and be reduced during recessions. It then follows that employers would be expected to discriminate more in slack rather than tight labour markets.

5.4.1 Testing this relationship

From the idea that the costs of discriminating will vary over the business cycle come a number of predictions. There is a prediction that migrant/national employment or unemployment ratios will be expected to have a positive relationship with fluctuations in the economy, and the migrant/national wage ratios will be expected to have a similar positive relationship. If discrimination against migrants were based on employers' misperceptions of them as workers, one would also expect there to be an upward trend in the wage ratio. The upward trend should result if migrants are making gains during each upswing which are not entirely lost during the downswing in the economic cycle because of the new realisation by

employers that migrants are similar to nationals. However, if other policies to improve the position of migrants, or new legislation has come into effect over the period considered, it will be more difficult to know the cause of any improvement found in migrants' position⁹⁵. The evidence on these relationships is summarised below for a number of countries. As with other evidence, the US has done most to examine these issues. The details of how these studies are carried out are discussed in Dex (1986).

5.4.2 The evidence

The results of the studies of the earnings or incomes of migrants and nationals over time, along with some of the details of each study, are displayed in Table 2. The results indicate that of the countries where it has been tested, the US and Canada found that the earnings or income differentials have decreased over time. There has often been an upward trend in migrants' earnings relative to nationals. In some cases the improvement is attributed to the labour market adjustment of migrants as their length of stay in a country increases. This applies to the US and to Canada. Also, in times of expansion earnings differentials have been reduced whereas recessions have increased them. The only subject of debate has been over the relative strengths of these two effects⁹⁶. In Australia however, one study found that relative earnings of migrants worsened in the recession and that there was very little catch-up of non-English speaking migrants' earnings relative to nationals' earnings during times of expansion.

More countries have information about the relative unemployment effects of migrants in comparison to nationals as the economy goes through its cycles. In the Netherlands, Veenman's (1990) analysis of Moluccans found that the gap in unemployment between migrants and nationals was narrow, almost non-existent at the peak of the business cycle, and in recessions, migrants had far more unemployment than Dutch nationals. During the upswing, Dutch nationals were found to improve much faster than migrants whose reductions in unemployment rates lagged behind but eventually caught up. Australian comparisons of migrant and national unemployment rates have found that the gap between male migrants' and Australian-born men narrows in the upswing periods and widens during recessions⁹⁷. Other studies have debated whether migrant unemployment rates are higher in recessions because migrants suffer more from the structural changes taking place in the economy during periods of recession, but authors vary in their conclusions⁹⁸.

The results are consistent with the idea that discrimination is based on employers' misperceptions about the productivity of migrant workers but since all countries have also had government policies operating to try and improve the position of migrants, some of the improvement may have come from these policies and legislation.

Table 2: Summary of empirical work examining discrimination over the business cycle where the extent of discrimination is measured by the earnings differentials of migrants relative to nationals over time.

Researcher and country	Period of research	Measure of earnings differentials	Results
Thurow, 1969 US	1947-64	Median family incomes for non-whites and whites	No long run improvement; non-white incomes rise relative to whites in expansion
Ashenfelter, 1970 US	1950-66	Ratio black/white male earnings	No trend and little effect on discrimination from cycle
Ramussen, 1970 US	1948-64	Ratio black/white male median incomes	Discrimination decreased over time and increases in recession
Galloway, 1971 US	1947-68	Ratio black/white median family income	Discrimination decreased over time and increases in recession
Freeman, 1973 US	1947-71	Ratio black/white male earnings	Discrimination decreased over time and increases in recession
Butler and Heckman, 1977 US	1948-74	Ratio black/white median incomes of 1)men and 2)women	Discrimination decreased over time and increased in recession for men but not for women
Reich, 1981 US	1948-64 1948-74 1947-74 1949-74	Ratio black/white 1)median male, 2)median family, 3)median female incomes	Discrimination decreased but slightly and increased in recession for men but not for women
Chiswick and Millar, 1988 Canada	1970,1980	Usual weekly earnings compared at two cross-sections	Earnings gap between migrants and nationals increased when unemployment higher

Beggs and Chapman, 1988 Australia	1973,1981	Average hourly wages compared at two cross-sections and change between them	Earnings gap between NES-migrants and nationals increased when unemployment higher
---	-----------	--	--

Key: NES = non-English speaking

5.5 Conclusions

The evidence supports the theory that it costs employers to discriminate against migrant labour. There is direct evidence from the US that profits are reduced by discrimination. There is indirect evidence from a range of countries that the other predictions of the theory are correct. The prediction that discrimination will be greater in monopolistic than in competitive markets has been tested extensively in the US using econometric techniques and less rigorously in the UK, France and Germany. The weight of evidence suggests that increased market power is associated with a greater degree of employment discrimination. The best evidence which tests the prediction that the incomes of white workers and white employers will be affected by discrimination also supports the theory; white workers make some gains in the distribution of incomes and white employers make some losses.

The fact that discrimination has not been eroded over time does not count as evidence against Becker's theory since there are reasons which explain why it persists. Monopoly elements in product or labour markets and some of the supply side effects on migrant workers themselves all help to explain why it persists over time. Individual migrants who have been discriminated against will have more unemployment in their work history than others and this will suggest to employers, wrongly, that they are not worth employing. Discrimination against such workers is then indirect rather than direct and the initial discrimination is fuelling its own persistence.

There is also evidence from a range of countries that the costs of discriminating against migrants vary over the business cycle. Migrants' earnings are seen to improve relative to those of nationals during the upswings in the economy and get worse during the downswings. Similarly, the gap between migrants' and nationals' unemployment rates widens during recessions and closes during economic expansions. Thus the costs of discriminating against migrant workers will be greatest when labour is in short supply and least during recessions when labour is relatively plentiful.

6. Conclusions and policy implications

Racial discrimination by employers against migrant workers is undesirable because it is unjust and unlawful. Social and racial justice and equal opportunities policies for migrant workers and other racial groups are morally desirable, socially desirable and economically desirable. The moral and social arguments are well known. Also, it is obvious at the aggregate economic level that countries will waste valuable human skills and resources if they discriminate against workers on racial grounds. What is less well known is that there is a further economic argument against racial discrimination which applies to individual employers. Individual employers will forego profits by discriminating against migrant workers and operate their firms inefficiently. This is an important omission because the central governments and employers of most countries are profoundly concerned with industrial efficiency and profitability, and attempts to eliminate or prohibit discrimination take place in that context. This review set out to examine an economic theory which suggests that it costs employers to discriminate against migrant workers. A summary of this economic case against employer discrimination, the theory and the evidence for it, is provided below.

Gary Becker was the first to suggest in 1957 that it costs employers to discriminate. The costs were mainly that their profits were lower than they could be since they could take on migrant workers of equal productivity to nationals but pay them less in the first instance, or take on migrants with better qualifications than national workers for a price that does not reflect their skill level. By discriminating therefore, employers are operating inefficiently and although some firms will be making sufficient profits to keep them in business, such inefficiencies incur risks for the firm's profitability and competitive position. This paper has reviewed the evidence for this theory and has also addressed a number of questions. The evidence points to the theory being accurate.

6.1 What sort of evidence

There is the case of American baseball where baseball team owners used to discriminate against black players until one non-discriminating owner started to hire black players. This one owner made considerable additional profits from being initially able to pay black players lower wages than whites and also boost his income from gates. Others eventually followed in order to reduce the risk of going out of business.

There have also been academic economists who have tested whether the predictions of this theory are borne out. There is the direct test of whether profits are related to discrimination and indirect tests of whether the other predictions of the theory can be supported.

The issue of whether a firm's profits are reduced by discrimination has been investigated by a small number of studies. The results suggest that profits are reduced by discrimination. Evidence also exists that having a racially mixed workforce is associated with higher industrial productivity.

Discrimination is predicted as being greater in product markets which are monopolistic than in competitive markets. A number of tests have been made of this relationship. The weight of evidence suggests that competitive markets are less discriminatory than monopolistic ones.

Further tests have examined whether white employers' incomes are reduced by discrimination and whether white workers' incomes are increased by it, as the theory predicts. These tests are fraught with methodological problems but the most solid work finds support of the Becker theory.

One further prediction appeared to be that discrimination would be eroded over time, at least in competitive markets. Since discrimination has not gone away, some have argued that the theory must be wrong. There are a number of reasons why discrimination might not disappear even in competitive markets. However, we should also note that we do not have exact information, in any country, of how much discrimination has changed over time in competitive, as opposed to non-competitive or government regulated markets. We do know, however, that whilst discrimination is still substantial, it has declined over time in the US and the UK at least, although how much of the decline is attributable to competition and how much to legislation is impossible to tell. Discrimination might be expected to persist nonetheless amongst employers even in competitive product markets if strong and discriminatory unions existed. Furthermore, if employers only seek to make satisfactory levels of profits instead of maximum profits this is a further reason to expect discrimination to persist. Also, once discrimination against migrant workers has taken place, they will have more unemployment in their work history as a result, and this may suggest to employers that they are not as valuable as national workers, when in fact they are. Indirect discrimination will then result where nationals are selected for jobs in preference to migrants because they have not had as much unemployment.

The conclusion from all these tests of the economic theory is that discrimination involves costs and foregone profits to employers. These costs have been found to vary over the business cycle; they increase when labour is in short supply and decrease in recessions when labour is plentiful. A number of implications follow for employers and for migrants.

6.2 The case against discrimination

This paper began by pointing out that there was a moral case against discriminating against migrant labour in their employment and also a social case and an economic case. It is not acceptable, because we are all human beings, to discriminate racially against migrants or prevent them

from competing on equal terms with national workers. Discrimination furthermore leads to bad community relations within countries which can sometimes have considerable costs if resentment is allowed to grow and boil over into urban unrest. This is a situation which has occurred in more than one country and on more than one occasion. Few economies can afford to waste valuable human resources in this way. To these arguments we can now add that there is a further economic case against discrimination since it leads to inefficiency in the recruitment and employment policies of individual employers.

In addition there are a number of other reasons why discriminating against migrants is bad economics. Although migrants are a minority in all the countries considered, their fertility rates are higher than those of the national populations. On the whole the national populations are increasingly ageing. The higher fertility rates of migrants are such that in the future they will be a more sizeable proportion of countries' labour supplies and also of their consumers⁹⁹. At least some government officials are beginning to recognise the economic effect from the demographic changes¹⁰⁰. Discrimination against migrants in recruitment will therefore lead to progressively more inefficiencies in employers' employment policies if it persists in the long run. If it persists in retail work and service industries, shop owners may find themselves losing valuable custom by migrants boycotting shops and services which are known to discriminate against them for employment purposes. Ultimately migrants who face continued discrimination are likely to create their own retail and services networks. This has happened to some extent already in most countries. Persistent discrimination and a demographic increase in the potential market will push migrants further down this path, reducing nationals' business opportunities in the process. The demographic increases and the implications of this for labour supply and the market demand for goods and services therefore add further economic arguments why discrimination is bad for communities, both in the short run and the long run.

6.3 Implications for employers

There are a number of implications for employers from the finding that there are costs from discriminating. Firstly, if employers continue to discriminate they will have lower profits than are possible. They will spend more on recruitment costs than is necessary to get qualified workers, and these costs will be considerable when labour is in short supply. Discriminating against employed migrants for promotion or training opportunities means that employers will cause bad relations in the workplace, alienate perfectly good workers and risk them and the rest of the workforce working below their best levels of productivity, cause higher turnover than is necessary and add further to recruitment costs. This may not matter in the short run, especially if firms are aiming only to make satisfactory profits, but there are more risks in the long run and in times of recession. The risks are greater the more competition there is in the industry. Also, the costs will grow over time as demographic changes make the migrants a higher proportion of both potential employees and consumers. What should be done?

Employers who take steps to eliminate discrimination in their own organisation will be rewarded with improved productivity and profitability. Publicly adopting equal opportunities policies signals to migrants and the national population also that employers are trying to adopt good practices in general and be seen as a good employer. This can only be to their benefit in attracting the best workers, keeping them once they are employed, and getting the best out of the workforce. All of these features also reduce recruitment and turnover costs in the long run and thus add to profits. What is good practice is also good economics.

Employers who adopt such policies need to back them up with monitoring their workforce which involves collecting information on the national origin of those who reply to their advertisements. The information collected also needs to be examined from time to time to compare the rates of recruitment of different national groups and to investigate why migrants do not apply for advertised jobs if that turns out to be the case. Employers who have traditionally used informal recruitment methods using introductions from their existing workforce would have to change their recruitment methods in the short run. If they recruit some migrant workers, then there is no reason why informal methods cannot be used once more. Lastly, when selecting workers, employers should be aware of the problems migrants have faced and that unemployment in their work history record has most likely arisen from having been discriminated against. Past unemployment should not therefore be taken to be an indicator of whether a migrant worker is a suitable employee or not.

6.4 Implications for migrants

Migrants who have been the victim of discrimination will suffer demoralisation and alienation. Their family incomes will suffer and unemployment will result. The unemployment in a migrant's working record will lead employers to be suspicious, although through no fault of their own. This can have a vicious circle effect which prevents the migrant from getting other jobs and adds even more unemployment to individuals' experiences.

Migrants have often come to the host country full of hopes for a better life and prepared to work hard. It is a crushing disappointment to many to face discrimination on grounds which are irrelevant to their working potential. It is a considerable waste to the economy to destroy a community's enthusiasm for work and for their new opportunities in this way. When these things take place on a large scale, as the evidence suggests that they do in many countries, resentment will grow in a community and this can at times explode and produce undesirable and criminal behaviour and urban unrest. Given the extent of discrimination that exists, it is surprising that more unrest has not been visible.

6.5 Policies

There are various policies which governments should enact to help their economies eliminate discrimination and the waste and inefficiencies it implies.

* Anti-discriminatory legislation is essential. It is commonly said that legislation cannot eliminate discrimination. It is the case, however, that discrimination has declined in a number of countries who have attempted to measure its extent since the legislation was enacted. Also, legislation is crucial for setting the norms of what is acceptable behaviour in a country. Most countries have adopted such legislation, but it can be tightened up and stiffer penalties brought for discrimination.

* It is also vitally important that to bring a case of discrimination under law should be easy for ordinary people. Zegers de Beijl (1991) examines the details of the form and extent of legislation as well as how it works in practice in a number of countries and advocates that the UK is a model which the others could do well to emulate. The components which make the UK's legislation and procedures a model are as follows: The legislation is contained in specific laws which give a comprehensive and detailed codification of migrant's rights to equal treatment. There is also a statutory enforcement body with detailed powers to assist complainants and initiate investigations into discriminatory practices and follow these up with issuing codes of practice to employers. Employers then should be required to comply. The potential power of anti-discriminatory legislation is severely weakened without an effective enforcement body which has powers to order compliance. The US is currently discussing enhanced anti-discriminatory legislation which puts more onus on employers to prove that they have not been discriminating although it is controversial since it is likely to put considerable pressure on employers to be anti-discriminatory¹⁰¹.

* Equal opportunities policies need to be enacted in support of the anti-discriminatory legislation. These should seek to address both pre-labour market discrimination against migrants as well as market discrimination. A commitment to equal opportunities in a country means that governments should be examining ways of helping migrants break out of the vicious circle of discrimination and unemployment through training courses, and encouraging employers and giving them incentives to take on migrant workers. Affirmative action policies are needed. A further follow up to equal opportunities policies is to have contract compliance regulations for employers who gain government contracts, as is the case in the US. Also, ways should be sought to encourage or prohibit employers using wholly informal recruitment methods which indirectly discriminate against migrants.

* Monitoring of national origin is required to implement all types of equal opportunities policies. Governments need to make the collection of data on national origin a requirement of all establishments since without it, it is impossible to see how well or badly migrant workers are doing.

Ideally employers should also be required to collect and record the statistics on the national origins of all applicants for vacancies.

* High profile publicity should be given to the findings of this report that employers are acting against their own interests by discriminating. Case studies of good employers who are highly profitable should also also receive publicity and media coverage.

* Publicity should also be given to material which shows that migrants and nationals of the same level of skill and language fluency are equally good workers; also that their turnover, effort and other qualities are similar.

* More effort to help migrants with language learning needs to be made.

* Short term incentives to employers to employ migrants would help to get over the problem of migrants having unemployment in their work history record, and would also address any misperceptions employers might have about the quality and productivity of migrant workers. Schemes which involved a subsidy in the short run for employing migrant workers might help them over a hurdle of employers thinking that migrants are poorer quality workers when they are not. But such schemes would have to avoid giving employers incentives to dismiss the workers when the subsidy ran out in order to employ other subsidised workers. Since migrants constitute so many of the unemployed of many countries, eligibility for such incentive schemes could be made a condition of employers recruiting someone from the pool of the unemployed.

These policies are a combination of legislation, education, economic incentives and information which need to go hand in hand to ensure that migrants achieve equality before the law and equality in practice in their daily work and lives.

Bibliography

- Aigner, D.J., and Cain, G.G. (1977). 'Statistical theories of discrimination in labour markets', in Industrial and Labor Relations Review, Vol. 30, No. 2, pp. 175-187.
- Akin, J.S. and Garfinkel, I. (1980). 'The quality of education and cohort variation in black-white earnings differentials: comment', in American Economic Review, Vol.70, pp. 186-191.
- Ashenfelter, O. (1972). 'Racial discrimination and trade unionism' in Journal of Political Economy, May/June, pp. 435-464.
- Ashenfelter, O. (1973). 'Discrimination and Trade Unions', in Ashenfelter and Rees (eds.) (1973).
- Ashenfelter, O. and Rees, A. (eds.) (1973). Discrimination in Labor Markets, Princeton, N.T. Princeton University Press.
- Ashenfelter, O. (1976). Union relative wage effects: New evidence and a survey of their implications for wage inflation, Princeton, Princeton University Working Paper No. 89.
- Ashton, D.N., Maguire, M.J. and Garland, V. (1982). Youth in the Labour Market, London, Department of Employment Research Paper No. 34.
- Banton, M. (1983). Racial and Ethnic Competition, Cambridge, Cambridge University Press.
- Beck, E.M. (1980). 'Discrimination and white economic loss: A time series examination of the radical model', in Social Forces, No. 59, pp. 148-168.
- Becker, G.S. (1957). The Economics of Discrimination, London and Chicago, The University of Chicago Press.
- Beggs, J.J. and Chapman, B.J. (1988). 'Immigrant wage adjustment in Australia: Cross-section and time series estimates', in The Economic Record, No. 64, pp. 161-168.
- Bergmann, B.R. (1971). 'The effect on white incomes of discrimination in employment', in Journal of Political Economy, No. 79, pp. 294-313.
- Bergmann, B.R. (1985). 'The Economic Case for Comparable Worth' in Hartmann, H.I. (ed.) (1985), Comparable Worth: New Directions for Research, Washington DC, National Academy Press.
- Berrier, R.J. (1985). 'The French Textile Industry: A Segmented Labor Market', in Rogers (ed.) (1985).

- Blackett-Smith, J. and Rubinstein, A. (1985). Unlucky dip: A study of discrimination in the Victorian workers' compensation scheme, Brunswick, Vic, Women's Health Resource Collective.
- Blakemore, A.E. and Low, S.A. (1983). 'Race and the acquisition of and returns to OJT for youth', in Industrial Relations, Vol. 22, pp.374-386.
- Bloom, D.E. and Killingsworth, M.R. (1982). 'Pay discrimination research and litigation: the use of regression', in Industrial Relations, Vol. 21, pp. 318-339.
- Bonnell, S.M., Chew, T.C. and Dixon, P.B. (1982). 'A measure of the incidence of the costs of structural change: The experience of birthplace groups in the Australian labour force during the seventies', in The Economic Record, Dec, pp. 398-406.
- Borjas, G. (1982). 'The politics of racial discrimination in the Federal Government', in Journal of Law and Economics, Vol. 25, pp. 271-299.
- Borjas, G.J. (1983). 'The measurement of race and gender wage differentials: evidence from the Federal sector', in Industrial and Labor Relations Review, Vol. 37, pp. 79-91.
- Bovenkerk, F. and Breuning-van Leeuwen, E. (1978). 'Rasdiscriminatie en rasvooroordeel op de Amsterdamse arbeidsmarkt', in Bovenkerk, F. (ed.) (1978), Omdat zij anders zijn, patronen van rasdiscriminatie in Nederland, Meppel, Boom.
- Brooks, D. (1975). Race and Labour in London Transport, Oxford, Institute of Race Relations/Oxford University Press.
- Brown, C. and Gay, P. (1985). Racial Discrimination: 17 years after the Act, London, Policy Studies Institute.
- Butler, R. and Heckman, J. (1977). 'The Government's impact on the labor market status of black Americans: A critical review', in Bloch, F.E., et al. (eds.) (1977), Equal Rights and Industrial Relations, Industrial Relations Research Association.
- Cain, G.G. and Finnie, R.E. (1990). 'The black-white difference in youth employment: Evidence for the demand-side factor', in Journal of Labor Economics, Vol. 8, No. 1, pp. S364-395.
- Carliner, B.R. (1981). 'Wage differences by language group and the market for language skills in Canada', in Journal of Human Resources, Vol. 16, No. 3, pp. 384-399.
- Chapman, B.J. and Iredale, R.R. (1990). 'Immigrant qualifications: Recognition and relative wage outcomes', The Australian National University, Centre for Economic Policy Research, Discussion paper No.240.

- Chiswick, B.R. (1973). 'Racial discrimination and the labour market: A test of alternative hypotheses', in Journal of Political Economy, Vol. 81, pp. 1330-1352.
- Chiswick, B.R. (1983). 'An analysis of the earnings and employment of Asian-American men', in Journal of Labor Economics, Vol. 2, pp. 197-214.
- Chiswick, B.R. and Miller, P.W. (1985). 'Immigrant generation and income in Australia', in The Economic Record, Vol. 61, No. 173, pp. 540-553.
- Chiswick, B.R. and Miller, P.W. (1988). 'Earnings in Canada: The roles of immigrant generation, French ethnicity and language', in Research in Population Economics, Vol. 6, pp. 183-228.
- Cohen, B.G. and Jenner, P.J. (1968). 'The Employment of Immigrants: A Case Study within the Wool Industry', in Race, Vol. X, July 1968, No. 1.
- Comanor, W.S. (1973). 'Racial discrimination in American Industry', in Economica, Vol. 40, pp. 363-378.
- Costa-Lascoux, J. (1989). Anti-Discrimination Legislation, a Report to the Council of Europe, Strasbourg, Council of Europe, EMGCR2.90.
- Cross, M. (1986). Vocational Training of Young Migrants in the United Kingdom, CEDEFOP, Luxembourg, Office for the Official Publications of the European Community.
- Cymrot, D.J. (1985). 'Does competition lessen discrimination ? Some evidence', in Journal of Human Resources, Vol. XX, No. 4, pp. 605-612.
- Daniel, W.W. (1968). Racial Discrimination in England, Harmondsworth, Penguin.
- Dex, S. (1982). Black and white school leavers: The first five years of work, London, Department of Employment Research Paper No. 33.
- Dex, S. (1982a). 'Discrimination and job search theories for British black male youths', in Applied Economics, Vol. 14, No. 5, pp. 533-544.
- Dex, S. (1982b). 'Recurrent unemployment in young black and white males', in Industrial Relations Journal, Vol. 14, No. 5, pp. 41-49.
- Dex, S. (1986). The costs of discriminating: a literature review, London, Home Office, Research and Planning Unit Paper No. 39.
- Dex, S. (1986a). 'Earnings differentials of second generation West Indian and white school leavers in Britain', in The Manchester School, Vol. LIV, No. 2, pp. 162-179.

- Dex, S. and Sloane, P.J. (1988). 'Detecting and removing discrimination under equal opportunities policies', in Journal of Economic Surveys, Vol. 2, No. 1, pp. 1-27.
- Doeringer, P.B. and Piore, M.J. (1971). Internal Labor Markets and Manpower Analysis, Lexington, Mas., Heath Lexington Books.
- Ehrenberg, R.G. and Smith, R. (1982). Modern Labor Economics: Theory and Public Policy, Glenview, Ill., Scott, Foresman & Co.
- Evans, M.D.R., Jones, F.L. and Kelley, J. (1988). 'Job discrimination against immigrants?', in Kelley, J. and Bean, C. (eds.) (1988), Australian Attitudes: Social and Political Analyses from the National Social Science Survey, Sydney, Allen and Unwin.
- Fevre, R. (1984). Cheap labour and racial discrimination, Aldershot, Gower.
- Flanagan, R.J. (1974). 'Labour force experience, job turnover, and racial wage differentials', in Review of Economics and Statistics, Vol. 56, No. 4, pp. 521-529.
- Foster, L., Marshall, A. and Williams, L.S. (1991). Discrimination Against Immigrant Workers in Australia, Geneva, ILO, mimeographed World Employment Programme working paper, restricted.
- Freeman, R.B. (1973). 'Changes in the Labor Market for Black Americans 1978-72', in Brookings Papers on Economic Activity, No. 10, 1973, pp. 670-732.
- Freeman, R.B. (1973a). 'Decline of Labor Market Discrimination and Economic Analysis', in American Economic Review, May, 1973, pp. 280-288.
- Fujii, E.T. and Trapani, J.M. (1978). 'On estimating the relationship between discrimination and market structure', in Southern Economic Journal, Vol. 44, No. 3, pp. 556-567.
- Fujii, E.T. and Trapani, J.M. (1980). 'On the relationship between discrimination and market structure: Reply', in Southern Economic Journal, Vol. 46, No. 4, pp. 1235-1236.
- Gallaway, L. (1971). Manpower economics, Homewood, R.D.Irwin.
- Galle, O.R., Wiswell, C.H. and Burr, J.A. (1985). 'Racial mix and industrial productivity', in American Sociological Review, Vol. 50, No. 1, pp. 20-33.
- Gillmeister, H., Kurthen, H. and Fijalkowski, J. (1989). Ausländerbeschäftigung in der Krise?, Berlin, Edition Sigma.

- Gilman, H.J. (1965). 'Economic discrimination and unemployment' in American Economic Review, Vol. 55.
- Green, C.A. and Ferber, M.A. (1984). 'Employment discrimination: an empirical test of forward versus reverse regressions', in Journal of Human Resources, Vol. XIX, No. 4, pp. 557-569.
- Grenier, G. (1984). 'The effects of language characteristics on the wages of Hispanic-American males', in Journal of Human Resources, Vol. XIX, No. 1, pp. 35-52.
- Gwartney, G. and Haworth, C. (1974). 'Employer costs and discrimination: The case of baseball', in Journal of Political Economy, pp. 873-881.
- Gwartney, J.D. and Long, J.E. (1978). 'The relative earnings of blacks and other minorities', in Industrial and Labor Relations Review, Vol. 31, pp. 336-346.
- Haessel, W. and Palmer, J. (1978). 'Market Power and employment discrimination', in Journal of Human Resources, Vol. XIII, No. 4, pp. 545-560.
- Haig, B.D. (1980). 'Earnings of migrants in Australia', in Journal of Industrial Relations, Vol. 22, pp. 264-274.
- Hartog, J. and Vriend, N. (1990). 'Young Mediterraneans in the Dutch labor market', in Oxford Economics Papers, Vol. 42, pp. 379-401.
- Heckmann, F. (1985). 'Temporary labor migration or immigration? "Guest workers" in the Federal Republic of Germany', in Rogers, R. (ed.) (1985).
- Hiemenz, V. and Schatz, K.W. (1976). Transfer of employment opportunities as an alternative to the international migration of workers: the case of the Federal Republic of Germany, Geneva, ILO, mimeographed World Employment Programme working paper, restricted.
- Hill, R.C. (1974). 'Unionization and racial income inequality in the metropolis', in American Sociological Review, Vol. 39, pp. 507-522.
- Hoffman, L. and Even, H. (1985). Sie beschäftigen uns wie Sklaven. Erfahrungen von Türken an deutschen Arbeitsplätzen, Bielefeld, Universität Bielefeld.
- Iredale, R. (1988). The Recognition of Overseas Qualifications and Skills in Australia, Canberra, Office of Multicultural Affairs, Dept. of Prime Minister and Cabinet, AGPS, Canberra.
- Johnson, W.R. (1978). 'Racial wage discrimination and industrial structure', in The Bell Journal of Economics, Vol. 9, No. 1, pp. 70-81.

- Just, W.D. (1989). Na, immer noch da?, Frankfurt am Main, Verlag Otto Lembeck.
- Kee, P. (1989). 'Immigrant wages in the Netherlands', Paper presented to the Econometric Society European meeting, University of Munich, Federal Republic of Germany, Sept. 4-8.
- Kee, P. (1990). 'Immigrant employment rates in the Netherlands', Discussion Paper Department of Micro Economics, Amsterdam, University of Amsterdam.
- Kee, P. (1991). 'Dutch language proficiency and immigrant wages', Discussion Paper Department of Micro Economics, Amsterdam, University of Amsterdam.
- Kelley, M.R. (1982). 'Discrimination in seniority systems: a case study', in Industrial and Labor Relations Review, Vol. 36, pp. 40-55.
- Kidd, M.P. (1991). 'Immigrant wage differentials and the role of self-employment in Australia', Discussion Paper Department of Economics, University of Tasmania
- Killingsworth, M.R. (1985). 'The Economics of Comparable Worth: Analytical, Empirical, and Policy Questions' in Hartmann, H.I. (ed.) (1985), Comparable Worth: New Directions for Research, Washington D.C., National Academy Press.
- Killingsworth, M.R. and Reimers, C.W. (1983). 'Race ranking promotions and pay at a federal facility: a logit analysis', in Industrial and Labor Relations Review, Vol. 37, pp. 92-107.
- Korte, H. (1985). 'Labor migration and the employment of foreigners in the Federal Republic of Germany since 1950', in Rogers (ed.) (1985).
- Korte, H. (1987). 'Guestworker question or immigration issue? Social sciences and public debate in the Federal Republic of Germany', in Bade, K.J. (ed.) (1987), Population, Labour and Migration in 19th and 20th-Century Germany, Leamington Spa, Berg.
- Krane, R.E. (1979). International Labor Migration in Europe, Praeger Publishers.
- Kuch, P. and Haessel, W. (1979). An Analysis of Earnings in Canada, Ottawa, Statistics Canada.
- Lee, G. and Wrench, J. (1983). Skill Seekers: Black youth, apprenticeship and disadvantage, London, National Youth Bureau.
- Leonard, J.S. (1985). 'The effects of unions on the employment of blacks, hispanics and women', in Industrial and Labor Relations Review, Vol. 39, No. 1, pp. 115-132.

- McCall, J.J. (1971). Racial discrimination in the job market: The role of information and research, Santa Monica, Rand Corporation.
- McCall, J.J. (1973). Income mobility, racial discrimination and economic growth, Lexington Books, D.C. Heath and Co.
- McCormick, B. (1986). 'Employment opportunities, earnings and the journey to work of minority workers in Great Britain', in Economic Journal, Vol. 96, pp. 375-397.
- McIntosh, N. and Smith, D. (1974). The extent of racial discrimination, London, Political and Economic Planning.
- McNabb, R. and Psacharopoulos, G. (1981). 'Racial Earnings Differentials in the U.K.', in Oxford Economic Papers, Vol. 33, No. 3.
- Marshall, A. (1973). The Import of Labor - The Case of the Netherlands, Rotterdam, Rotterdam University Press.
- Marshall, A. (1984). 'Immigrant workers in the labour market: a comparative analysis', in International Social Science Journal, Vol. XXXVI, No. 3.
- Marshall, Anthony (1991). 'Immigration, unemployment and the 1991 recession' in BIR Bulletin, No.4, p. 19.
- Medoff, M.H. and Dick, D.T. (1978). 'A test for relative racial demand functions in American manufacturing', in Applied Economics, Vol. 10, pp. 61-73.
- Medoff, M.H. (1980). 'On the relationship between discrimination and market structure: A comment', in Southern Economic Journal, Vol. 46, No. 4, pp. 1227-1234.
- Medoff, M.H. (1980a). 'Market power and employment discrimination: A comment', in Journal of Human Resources, Vol. XV, No. 2, pp. 293-294.
- Mehrlander, U. (1985). 'Second generation migrants in the Federal Republic of Germany', in Rogers (ed.) (1985).
- Miller, P.W. (1986). 'Unemployment patterns in the youth labour market', in Australian Economic Papers, Vol. 25, No. 47, pp. 222-235.
- Miller, P.W. and Volker, P. (1987). 'The youth labour market in Australia', in The Economic Record, Vol. 63, No. 182, pp. 203-219.
- Niesing, W., van Praag, B.M.S. and Veenman, J. (1991). 'The unemployment of ethnic minority groups in the Netherlands', Discussion Paper, Rotterdam, Erasmus University.

- Oaxaca, R.L. (1975). 'Estimation of union/non-union wage differentials within occupational/regional sub-groups', in Journal of Human Resources, Vol. X, Fall, 1975.
- OECD (1983). Migrants' Children and Employment, Paris, OECD.
- Oosterhuis, G. and Glebbeek, A. (1990). 'Price and prejudice in personnel selection', in The Netherlands Journal of Social Sciences, Vol. 26, No. 2, pp. 133-150.
- Phelps, E.S. (1972). 'The statistical theory of racism and sexism', in American Economic Review, Vol. 62, pp. 659-661.
- Power, J. (1979). Migrant Workers in Western Europe and the United States, London, Pergamon Press.
- Rasmussen, D. (1970). 'A note on the relative income of non-white men, 1948-1964', in Quarterly Journal of Economics, No. 84, pp. 166-172.
- Ray, R. (1989). Multiculturalism survey data, Canberra, Parliament House.
- Reich, M. (1981). Racial Inequality: a political-economic analysis, Princeton, Princeton University Press.
- Reich, M. (1981a). 'Changes in the distribution of benefits from racism in the 1960's', in Journal of Human Resources, Vol. XVI, No. 2, pp. 314-321.
- Reimann, H. and Reimann, H. (1979). 'Federal Republic of Germany', in Krane, R.E. (ed.) (1979), International Labor Migration in Europe, Praeger Publishers.
- Reimers, C.W. (1983). 'Labour market discrimination against Hispanics and Black men', in Review of Economics and Statistics, Vol. 65, pp. 570-579.
- Richmond, A.H. and Kallback, W.E. (1980). Factors in the adjustment of immigrants and their descendants, Ottawa, Statistics Canada.
- Riedesel, P.L. (1979). 'Racial discrimination and white economic benefits', in Social Science Quarterly, Vol. 1, pp. 120-129.
- Rogers, R. (ed.) (1985). Guests Come to Stay: The Effects of European Labor Migration on Sending and Receiving Countries, Boulder and London, Westview Press.
- Shepherd, W.G. (1969). 'Market power and racial discrimination in white-collar employment', in The Antitrust Bulletin, Vol. XIV, Spring 1969.

- Shepherd, W.G. and Levin, G. (1973). 'Managerial discrimination in large firms', in Review of Economics and Statistics, Nov. 1973.
- Sillitoe, K. and Meltzer, (1985). The West Indian School Leaver, London, Office of Population Censuses and Surveys.
- Smith, D.J. (1974). Racial Disadvantage in Employment. London, Political and Economic Planning PEP, Vol. XI, Broadsheet 544.
- Smith, D.J. (1981). Unemployment and racial minorities, London, Policy Studies Institute.
- Smith, J.P. and Welch, F.R. (1977). 'Black-White Male Wage Ratios 1960-70', in American Economic Review, June 1977.
- Smith, J.P. and Welch, F.R. (1984). 'Affirmative action and labour markets', in Journal of Labor Economics, Vol. 2, pp. 269-301.
- Smith, J.P. and Welch, F.R. (1989). 'Black economic progress after Myrdal', in Journal of Economic Literature, Vol. 27, pp. 519-564.
- Sowell, T. (1981). Markets and Minorities, Blackwell.
- Stewart, M. (1983). 'Racial discrimination and occupational attainment in Britain', in The Economic Journal, Vol. 93, pp. 521-541.
- Stricker, P. and Sheehan, P. (1981). Hidden Unemployment: The Australian Experience, Melbourne, University of Melbourne Press.
- Stromback, T. (1984). 'The earnings of migrants in Australia', Canberra, Bureau of Labour Market Research, Conference Paper, No.46.
- Sumner, C. (1989). Cited in National Law Week, Multicultural Forum, Vol. III, No. 4, p. 11.
- Szymanski, A. (1976). 'Racial discrimination and white gain', in American Sociological Review, Vol. 41, pp. 403-414.
- Tandon, B.B. (1977). 'An empirical analysis of the earnings of foreign-born and native-born Canadians', Unpublished Ph.D. thesis, Kingston, Ont., Queen's University.
- Tandon, B.B. (1978). 'Earnings differentials among native-born and foreign-born residents of Toronto', in International Migration Review, Vol. 12, No. 3, pp. 405-410.
- Tapinos, G.P. (1978). Possibilité de transfert d'emploi vers les pays d'émigration en tant qu'alternative aux migrations internationales des travailleurs: le cas français. Geneva, ILO, mimeographed World Employment Programme working paper, restricted.

- Thurow, L. (1969). Poverty and Discrimination, London, The Brookings Institution.
- Thurow, L. (1975). Generating Inequality, London, MacMillan.
- Tran-Nam, B. and Neville, J.W. (1988). 'The effects of birthplace on male earnings in Australia', in Australian Economic Papers, 1988, pp. 83-101.
- Trlin, A.D. (1984). 'The Racial Discrimination Act 1975: provisions and the receipt and outcome of complaints', in Australian Journal of Social Issues, Vol. 19, No. 4, pp. 245-260.
- Tomes, N. (1983). 'Religion and the rate of return on human capital: Evidence for Canada', in Canadian Journal of Economics, Vol. 16, No. 1, pp. 122-138.
- Tzannatos, Z. (1986). 'A General Equilibrium Model of Discrimination and its Effects on Incomes', in Scottish Journal of Political Economy, Vol. 33, No. 4.
- Veenman, J. (1990). 'The Labour Market Position of Migrants in the Netherlands, with special reference to Moluccans', unpublished Ph.D. thesis, Rotterdam, Erasmus University.
- Verbunt, G. (1985). 'France', in Hammar, T. (ed) (1985), European immigration policy, Cambridge, Cambridge University Press.
- Villemez, W.J. (1978). 'Black subordination and white economic well-being', in American Sociological Review, Vol. 43, pp. 772-776.
- Welch, F. (1990). 'The employment of black men', in Journal of Labor Economics, Vol. 8, No. 1, pp. S26-S74.
- Wills, N. and More, E. (1982). Prejudices of Australian middle managers: a survey, CHOMI reprint No. 44, Melbourne, Clearing House on Migration Issues.
- Wilpert, C. (ed.) (1990). Entering the World of Work, Oxford, Oxford University Press.
- Wright, P.L. (1968). The Coloured Worker in British Industry, Oxford, Institute of Race Relations, Oxford University Press.
- Zegers de Beijl, R. (1990). Discrimination of Migrant Workers in Western Europe, Geneva, ILO, mimeographed World Employment Programme working paper, restricted.

Zegers de Beijl, R. (1991). Although Equal Before the Law...The scope of anti-discrimination legislation and its effects on labour market discrimination against migrant workers in the United Kingdom, the Netherlands and Sweden, Geneva, ILO, mimeographed World Employment Programme working paper, restricted.

Notes

1. Both France in 1974 and Germany in 1973 temporarily stopped immigration and stopped giving work permits to new migrants largely because of the state of the economies.
2. These figures are quoted in Zegers de Beijl (1990) from official sources in each country.
3. Black Americans of West Indian origin are not distinguished in official statistics.
4. See for example the UK Home Secretary reiterating the moral unacceptability of discrimination in a speech he made in Bradford, a city with many migrants, in July 1984 at the Hindu Cultural Centre and Temple. Also the French Prime Minister on 7th November 1987, addressing the Council of Jewish Institutions in France (CRIF), announced new instructions to the police to 'tighten the legislative net so that the mud of racism and anti-semitism remains at the bottom', (Le Monde, 10.11.1987).
5. See for example pronouncements of the Federation of German Trade Unions cited in Reimann and Reimann(1979).
6. The Confederation of British Industry in the UK has voiced their opposition to racial discrimination as have similar organisations in Germany and the Netherlands.
7. A study by the Western Australian Labour Market Research Centre by Stromback and Preston (1991) suggested that the loss to output is \$750 million or 0.3 per cent of GDP.
8. In Australia, a study of people attitudes by Evans et al. (1988) concluded that Australians did not exhibit racial or migrant prejudice even though some of those interviewed did admit to prejudice. In Germany the fact that migrants have been seen from the beginning as guest workers has meant that they are not thought to be equal to indigenous German workers and therefore the concept of discrimination is inappropriate (Krane, 1979). Oosterhuis and Glebbeek (1990, p. 134) also comment that it is common in the Netherlands for the Dutch to think that racial discrimination is inconceivable.
9. The technical aspects of economists' measures of discrimination are described and reviewed in Dex and Sloane (1988).
10. See Dex and Sloane (1988) for a full description of the attempts to devise measures of discrimination. The various measures can sometimes lead to different conclusions being drawn about whether systematic discrimination has taken place against the group.

11. See for example cases reviewed in Bloom and Killingsworth (1982) and some in articles of Business Week, July 8, 1991. The US is unusual in using economists' methods to calculate whether discrimination has occurred in some cases.
12. See, for example, Cain and Finnie (1990) and Welch (1990) for summaries of the research on this topic.
13. US Department of Labor, Employment and Earnings and US Bureau of the Census, Current Population Reports.
14. Examples of studies of institutions which have found discrimination include Borjas's (1983) study of wage differentials in the federal bureaucracy, and Killingsworth and Reimers's (1983) study of differences in pay in a US army base. Kelley (1982) also found evidence of discrimination in promotion processes in a plant. More general studies which have found evidence of discrimination against blacks reflected in their earnings include Flanagan (1974), Akin and Garfinkel (1980), Blakemore and Low (1983), Smith and Welch (1977, 1984, 1989). There are also analyses of employment discrimination; see for example Green and Ferber (1984). Discrimination against Hispanics is examined in Gwartney and Long (1978), Reimers (1983), Borjas (1982), Grenier (1984). In the case of Hispanics, language problems are a considerable part of the earnings differentials between these migrants and other Americans. Studies of discrimination against Asians in earnings include Chiswick (1983).
15. See for example Sloane (1985), Darity and Williams (1985), Cain (1986), and selective reviews in textbooks of the key findings, for example Ehrenberg and Smith (1982).
16. A review of this literature can be found in Dex and Sloane (1988).
17. See, for example, Kuch and Haessel (1979), Richmond and Kalback (1980), Carliner (1981), Tomes (1983) and Tandon (1977, 1978).
18. These results are all described in Chiswick and Miller (1988).
19. See Chiswick and Miller (1988).
20. Employment Gazette, October, 1980, pp.1124-1125.
21. These findings are all reviewed in Zegers de Beijl (1990).
22. See, for example, Cross (1986) and Smith (1981).

23. See Brooks (1975), Dex (1982) and Ashton, Maguire and Garland (1982).
24. See, for example, Dex (1982, 1982a, 1982b).
25. Dex (1984) finds evidence of discrimination. Dex (1986) found that whilst there is little difference in earnings between second generation West Indian migrants who are of similar education to white youths, over the longer term there is likely to be an increasing gap because of the nature of the jobs held and the different experiences of unemployment; the white youths are likely to have much better earnings than the black youths in the long term. McNabb and Psacharopoulos (1981) and Stewart (1983) found evidence of discrimination in employment. A study by McCormick (1986) found that migrants in Britain experienced discrimination through having to travel further distances to work at greater travel-to-work costs.
26. For example, the Act of Chronique du Flagrant Racisme, 1972, Criminal Code articles 416 and 187.
27. The Mouvement contre le Racisme et pour l'Amitié entre les Peuples MRAP has lodged many complaints concerning discrimination in employment.
28. Examples of cases leading to a conviction of discrimination in offers of employment include Paris, 17th Section 26 March 1980, and Tribunal de Grande Instance of Lyons, 30th Sept. 1981.
29. Power (1979) gives many examples of the bad conditions in which migrants work and have to live and also he cites evidence of discrimination on the wage rates of migrants (p. 73-74).
30. See Power (1979, p.75) for some figures on accident rates.
31. Reviews of this material and other evidence are contained in Zegers de Beijl (1990).
32. A survey in 1985 by the Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (1990) found that out of a total of 2000 vacancies presented to Labour Exchange offices, 7 per cent contained discriminatory specifications. See also Costa-Lascoux (1989) and Verbunt (1985).
33. Employers seemingly prefer Portuguese to North African migrant workers, see Verbunt (1985).
34. A recent issue of Economie et Statistique is devoted to this topic, May/June 1991.

35. It has been suggested to me that part of the reason for this omission in the French literature has been the fact that a large number of migrants have French nationality and France does not allow French nationals to be distinguished in statistics according to whether they are migrants. In effect, this means that large-scale data sources are not reliable for studying migrants' earnings or employment opportunities since not all migrants can be identified.
36. See Korte (1987).
37. Studies which illustrate these points are reviewed in Zegers de Beijl (1990).
38. Mehrlander (1985) gives the much larger figures for young people.
39. See, for example, Gillmeister et al. (1989).
40. Mehrlander (1985, p.179) cites the study of young Italians in Germany who could not get jobs even when they were proficient in the German language.
41. See, for example, Hoffman and Even (1985) and Just (1989).
42. This work is being carried out by Dr. Marianne Assenmacher at the Department of Economics, Universität Gesamthochschule Paderborn using the German Socio Economic Panel data.
43. For example, in the Criminal Code Articles 137 and 429 and in the Civil Code articles 20 (New Book 2) and 1401.
44. By hidden discrimination the authors meant discrimination which was not admitted but was revealed by the consistency checks used in the selection criteria employers admitted to using compared with their choices of candidates for jobs.
45. Examples of these studies are all described in Zegers de Beijl (1990).
46. See Kee (1989) and Niesing, van Praag and Veenman (1991).
47. See Kee (1991) and Hartog and Vriend (1990).
48. See Kee (1989).
49. Kee (1990a) has examined and quantified the amount by which language fluency can raise migrants' earnings.

50. There is the Public Service Reform Act (1984), Human Rights and Equality Commission Act (1986) and the Equal Employment Opportunity Act (1987). Individual territories and states have their own legislation. This large amount of legislation is described in detail in Foster et al. (1991).
51. Trlin (1984) reviews the provisions and operation of the 1975 Racial Discrimination Act, including the receipt, investigation and outcome of complaints.
52. The Foster et al. (1991) Report gives examples and statistics of legal cases which have found discrimination in employment and also reviews the government institutions which have recognised and discussed the problem. Most of this material is contained in Chapter 8 of the report and this contains many anecdotes of discrimination of the employed with respect to training opportunities, promotion and in other general treatment. There are also many claims of discrimination in the recognition of overseas qualifications.
53. Evans et al. conclude that since the majority of employers are in favour of equal opportunity there is little chance of migrants being confined to a secondary labour market. Unfortunately this conclusion does not necessarily follow. It partly depends upon which employers would or would not discriminate, how big they are and in which sectors they operate.
54. See, for example, Wills and More (1982) and Ray (1989).
55. See BIR Bulletin, Issue 4, July 1991, pp. 14-15.
56. See Miller (1986).
57. See, for example, Iredale (1988) and Sumner (1989).
58. This work is described in Chapman and Iredale (1990).
59. These results are all contained in Chiswick and Miller (1985).
60. Blackett-Smith and Rubenstein (1985) describe a study of compensation claims in Victoria.
61. See, for example, Haig (1980), Stromback (1984), Chiswick and Miller (1985) Tran-Nam and Neville (1988) and Kidd (1991). The Foster et al. (1991) review of regression studies into discrimination in employment against migrants concluded that 'Overall, the results are not sufficient to support the existence of discrimination against immigrants'. This paper takes issue with that conclusion. The studies cited in Foster et al. (1991) do not include those mentioned above, with one exception. Also,

one of the four studies cited in that paper, i.e. the one by Evans and Kelley, is not strictly speaking a regression analysis and is not really on a par with the rest. However, the paper by Kidd (1991) is methodologically superior to the other studies such that its findings of more extensive discrimination than had previously been supposed should be given more weight in the conclusions.

62. Kidd's analysis of migrants earnings takes into consideration that some migrants become self-employed in order to avoid facing discrimination in employment. Migrants have higher levels of self employment than Australian born. Kidd corrects for the fact that the sample of migrant (and Australian-born) employees are biased in certain ways and this turns out to affect the earnings differential between migrants and non-migrants suggesting discrimination is greater than in the uncorrected results.
63. An extensive comparison of the literature on these aspects of migrant and national workers was undertaken for the US and UK and is contained in Dex (1986). There is no reason to expect that other countries will be any different if studies were available.
64. Critics have mistakenly accused Becker of ignoring utility but this is a misrepresentation of his position. Becker assumed the employer was a utility maximiser and that his or her utility function contains not only profits but an aversion to migrants.
65. See Dex (1986). The elaborations which are considered are the general equilibrium implications of Becker's theory, the implications of non-convexity of indifference surfaces, employee discrimination, monopoly elements, information costs, the implications of less than full employment, the role of government intervention and more complex models which are elaborations of Becker's trade model.
66. See, for example, Ashenfelter, (1972, 1973, 1976), Oaxaca (1975), Hill (1974), Leonard (1985).
67. The TUC has taken the lead in 1955 and 1975 adopting anti-discriminatory and equal opportunities policies. Many unions have followed this lead and have made these policies their own.
68. See Korte (1987) for the details.
69. Phelps (1972) considered this case along side another under the heading of 'statistical discrimination'.
70. For example, Aigner and Cain (1977) consider the case of migrants and nationals having equal average productivities but the variance of the probable productivity is greater for migrants

where the employer is risk averse, profit maximising and has accurate perceptions about productivities. This model has advantages over the others since it does not require employers to be continuing to make mistakes, but it is unstable. Employers with less risk aversion will be able to profit by employing cheaper migrant workers, bidding up their price in the process. If the groups have the same levels of average productivity one would expect them to be paid the same average amounts in the long term.

71. See Bergmann (1971), Thurow (1975) and Doeringer and Piore (1971).
72. This story is reported in The Hong Kong Standard, March 22, 1986, under the heading 'Women still forced to play second fiddle in Japan'.
73. See Cohen and Jenner (1968) for the UK and Berrier (1985) on migrants in the French textile industry.
74. For example, Johnson (1978) allowed for the impact of government policy but his study is not of profits.
75. Both Comanor (1973) and Medoff and Dick (1978) used profits (and other variables) to explain the variation in discrimination. Profits were being used as a measure of market structure so that two things are being conflated in these studies. They also measure profits at an industry level which is not sufficiently disaggregated to test adequately this relationship. These studies both found a positive relationship between profits and discrimination.
76. For example, see Alchian and Kessel (1962).
77. For example, a taste for discrimination with a perfectly elastic (horizontal) labour supply curve means that discrimination is evidenced in employment effects. Thus the ratio of migrant to nationals employment would be the best discrimination measure. An inelastic (vertical) supply curve would suggest that wage rate ratios would be the best discrimination measure. Furthermore, competitive markets point to an employment ratio measure whereas imperfectly competitive markets suggest a wage ratio measure would be more appropriate.
78. These studies include Shepherd (1969), Comanor (1973), Shepherd and Levin (1973), Fujii and Trapani (1976), Johnson (1978), Medoff and Dick (1978), Haessel and Palmer (1978) and Medoff (1980).
79. Medoff (1980) made this point.

80. Fujii and Trapani (1976) and Johnson (1978) both use wage ratio measures of discrimination. Gross wage ratios are determined by a range of productivity factors all of which should ideally be controlled before evidence of discrimination can be claimed. Fujii and Trapani did attempt to eliminate productivity based earnings differentials from the gross figures.
81. See the results of the Young People's Employment Study as reported in Dex (1982) and Sillitoe and Meltzer (1985) for Afro-Caribbean young migrants.
82. See Marshall (1984) for figures on migrants in manufacturing in these European countries.
83. See Hiemenz and Schatz (1976).
84. Korte (1985) reports on these findings; that where the manufacturing process used single units or small batches, or where automation has occurred the workers were almost exclusively male and the rates of employment of migrants low; where the the manufacturing process produced medium-sized batches and long production runs there were high rates of employment of migrants and women.
85. The details of this survey and its results are described in Marshall (1973).
86. See Tapinos et al. (1978) for details of this study.
87. See Cohen and Jenner (1968) and Fevre (1984).
88. It is possible to argue that the costs of discriminating which anti-discriminatory legislation introduce are larger for large employers for a number of reasons. It is often only large employers who can be shown to be discriminating and who can therefore be penalised for doing so. This is particularly true in the US where evidence of discriminating in court cases relies heavily on statistical distributions. Small employers will have lower recruitment numbers. Large employers will also attract more publicity and lose more in goodwill, etc., than smaller and less significant companies.
89. The study did not compare a range of service industries using some measure of 'market sensitivity' or classify the different retail establishments by their openness to competition and then compare their discrimination. It is not clear that their assumption about the retail trade, that it is the most market sensitive, is correct if one is comparing a range of service industries. Comparisons between service and manufacturing industries pose additional difficulties for these tests. Service

industry results can introduce other motives for discriminating than the one we are investigating, namely, customer discrimination.

90. For example, the ratio of median non-white to white family incomes, the ratio of median to white male total incomes, the ratio of median non-white to white wage or salary incomes and the Index of Dissimilarity. The latter measure is sensitive to discrepancies throughout the income distribution.
91. Reich and Szymanski measured the inequality of white incomes using the Gini coefficient of inequality and the income share (of total white income) of whites at the bottom and top of the income distribution using 1960 cross-sectional data. Reich's main measure of discrimination was the ratio of median black to white family income. Szymanski used two variables to capture the extent of racial discrimination; the percentage of the population of Third World origin in each (US) state, and the ratio of black to white male earnings in each state. Unfortunately these are not adequate measures of discrimination.
92. There is a long list of criticisms that can be made of Reich and Szymanski's work. Some of them apply also to Riedesel. Villemez (1978) pointed out some of these errors. Others have been noted by the author. They are all listed in detail in Dex (1986).
93. Villemez (1978) used the Index of Net Difference, a measure he attributes to the work of Lieberman. He also did some re-analysis of the same data used by Szymanski, although at a more disaggregate level (SMSA instead of state level) and substituted absolute levels of income for the Gini coefficients and the percentile share measures used by Reich and Szymanski.
94. The decline has occurred in the US and in the UK. Both of these countries have bothered to measure the extent of discrimination since they enacted laws and regulations to prohibit it. Unfortunately there is no information going back further on the extent of discrimination.
95. Empirical work which has sought to examine the relationship between business cycle fluctuations and discrimination has often been set in the context of whether government policies have had any beneficial effects on discrimination. This often makes the results more difficult to interpret.
96. For example, a radical economist in the US, Reich (1981) suggested that the trend decline in inequality is very small compared with the powerful cyclical effects. He then goes on to suggest that US government attempts to improve the position of black Americans have been relatively ineffective.

97. Studies by Marshall (1991), Stricker and Sheehan (1981) and Bonnell et al. (1982) have noted the variations in unemployment rates, although they differ over the causes of the variation.
98. Stricker and Sheehan (1981) suggest that migrants have suffered more from the effects of structural change in the 1970s, relative to non-migrants. Bonnell et al. (1982) agree with Stricker and Sheehan in this respect but disagree that structural change was an important determinant of the relative performance in the Australian labour market of different birthplace groups.
99. The details of the fertility rates and population implications can be found in OECD (1983)
100. See for example the German government official's statement about the demographic effects of migrants quoted in Heckmann (1985, p.73)
101. See the review of the debate in Fortune, July 1, 1991, pp.75-76 by Ann Reilly Dowd.

C. INTERNATIONAL MIGRATION FOR EMPLOYMENT
Working Papers

1. International labour migration and international development, by C.W. Stahl, Jan. 1982 (out of print).
2. Towards a system of recompense for international labour migration, by W.R. Böhning, Feb. 1982 (out of print).
3. Contract migration policies in the Philippines, by L.S. Lazo, V.A. Teodosio and P.A. Sto. Tomas, Mar. 1982 (out of print).
4. Contract migration in the Republic of Korea, by S. Kim, Apr. 1982 (out of print).
5. Emigration of scarce skills in Pakistan, by M. Ahmad, May 1982 (out of print).
- 6.F Les clandestins et la régularisation de 1981-1982 en France, par J.-P. Garson et Y. Moulier, 10 mai 1982 (out of print).
- 6.E Clandestine immigrants and their regularisation in France, 1981-1982, by J.-P. Garson and Y. Moulier, 10 May 1982 (out of print).
7. Out of the shadows - A review of the 1980 regularisation of status programme in Australia, by D. Storer with the assistance of A. Faulkner, June 1982.
8. International contract migration in the light of ILO instruments, with special reference to Asian migrant-sending countries, by W.R. Böhning, July 1982 (out of print).
- 9.S La amnistia migratoria de 1974 en Argentina, por L. Mármora, Feb. 1983 (out of print).
- 9.E The 1974 amnesty for migrants in Argentina, by L. Mármora, Feb. 1983.
- 10.F La libre circulation à l'intérieur d'une Communauté entre pays en développement, par W.R. Böhning, decembre 1983.
- 10.E Freedom of movement within a community of developing countries, by W.R. Böhning, Dec. 1983 (out of print).
- 11.F L'administration du travail de l'immigré en situation irrégulière en Espagne, en Grèce et en Italie, par S. Ricca, janvier 1984 (out of print).
- 11.E Administering migrant workers in an irregular situation in Greece, Italy and Spain, by S. Ricca, Jan. 1984 (out of print).
12. Recruitment practices and working and living conditions of Asian migrant workers in the Middle East: Problems and possible solutions, by Z. Zar, May 1984 (out of print).
13. International labour migration and the ASEAN economies, by C.W. Stahl, June 1984 (out of print).
14. International labour migration and skill scarcity in the Hashemite Kingdom of Jordan, by I.J. Seccombe, July 1984.
- 15.S Immigracion ilegal y matricula general de extranjeros en Venezuela, par A. Michelena et al., agosto 1984.

- 15.E Illegal immigration and the general register of foreigners in Venezuela, by A. Michelena et al., August 1984.
- 16.rev Bibliography on international return migration (2nd revised edition), September 1986.
- 17.F Le retour assisté des migrants qualifiés dans leur pays d'origine: Les programmes multilatéraux de l'ONU (TOKTEN) et du CIM, par S. Ardittis, October 1984 (out of print).
- 17.E The assisted return of qualified migrants to their countries of origin: The UNDP and ICM multilateral programmes, by S. Ardittis, October 1984 (out of print).
- 18.S Escasez de recursos humanos calificados y migraciones internacionales en la Argentina, por J. Gurrieri, S. Léopore y L. Mármora, noviembre 1984.
- 18.E Scarce skills and international migration in Argentina, by J. Gurrieri, S. Léopore and L. Mármora, November 1984.
- 19.S La emigración de recursos humanos calificados y el ajuste en el mercado de empleo del Uruguay, por C.A. Aguiar, diciembre 1984.
- 19.E Outflow of skilled labour and the employment market adjustment in Uruguay, by C.A. Aguiar, December, 1984 (out of print).
20. Recent trends and prospects of black migration to South Africa, by F. de Vletter, Jan. 1985 (out of print).
- 21.S El trabajador migrante en situación irregular y su legalización en Venezuela, por R. Torrealba, Feb. 1985.
- 21.E Migrant workers in an irregular situation and their regularisation in Venezuela, by R. Torrealba, Feb. 1985 (out of print).
22. Agreements concerning the employment of foreign black labour in South Africa, by A. Whiteside and C. Patel, July 1985 (out of print).
23. The rights and welfare of migrant workers: scope and limits of joint action by southern African migrant-sending countries, by F. de Vletter, Nov. 1985.
24. Migrations clandestines, régularisations et marché du travail en France: contraintes nationales et internationales, par J.-P. Garson, décembre 1985.
25. Working conditions of Pakistani migrant workers in the Middle East, by Farooq-i-Azam, January 1986.
26. Sri Lanka's experience with international contract migration and the reintegration of return migrants, by P. Athukorala, March 1986 (out of print).
27. Migrant Workers in West Africa: with special reference to Nigeria and Ghana, by Yaa Fremppoomaa Yeboah, October 1986.
28. The pattern and consequences of declining mine labour recruitment in Botswana, by John Taylor, November 1986.
29. The South African mining industry and Mozambican migrant labour in the 1980s: an analysis of recent trends in employment policy, by Centro de Estudos Africanos, Universidade Eduardo Mondlane, Jan. 1987.

30. The Jordanian migration system in transition, by Allan M. Findlay, March 1987.
31. One hundred years of job reservation on the South African mines, by Jack and Ray Simons, May 1987 (out of print).
32. Las politicas de retorno de recursos humanos calificados en Colombia: evaluación y orientaciones para su mejoramiento, por Carlos A. Patiño G. y Jorge Diaz Ramirez, Diciembre 1986.
- 33.D Hinwendung zur Selbständigkeit bei Gastarbeitern mit besonderer Berücksichtigung von Türken, von Regine Erichsen und Faruk Sen, Juni 1987 (out of print).
- 33.T F. Almanya'daki Türklerde İşçilikten İsadamligina Yönelis ve Gelisme Perspektifleri, Regine Erichsen, Faruk Sen, June 1987 (out of print).
34. Future developments in the demand for labour by the South African mining industry, by Pundy Pillay, July 1987.
35. The role of international labour migration in the transformation of an economy: the case of the Yemen Arab Republic, by Allan M. Findlay, August 1987 (out of print).
36. Perceptions and attitudes of Batswana migrant workers toward the South African gold mines, with special reference to living and working conditions, legal issues and trade unions, by Louis Molamu, Athaliah Molokomme and Gloria Somolekae, September 1987.
37. Mozambican migrant workers in South Africa: the impact of the expulsion order, by Centro de Estudos Africanos, Universidade Eduardo Mondlane, October 1987.
38. The health of mine workers in Botswana: a study of the effects of mining and migration, by Dr. E.T. Maganu, January 1988.
39. Migration de retour en Europe du Sud, par Solon Ardittis, février 1988.
40. The prospects for absorbing migrant miners into the Botswana economy, by R. Majelantle and X. Mhozya, March 1988 (out of print).
41. Participation in South African mining safety: A postal survey of black migrant workers' organisations and management, by J.P. Leger and M. Mothibeli, June 1989.
42. Manpower and population evolution in the GCC and the Libyan Arab Jamahiriya, by J.S. Birks and C.A. Sinclair, October 1989.
43. Arab return migration from the Gulf Co-operation Council States: Patterns, trends and prospects, by Allan Findlay, October 1989.
- 44.D Probleme und Eingliederungsempässe der türkischen Migranten in der Bundesrepublik Deutschland, von Faruk Sen, November 1989.
- 44.E Problems and Integration Constraints of Turkish Migrants in the Federal Republic of Germany, by Faruk Sen, November 1989.
- 44.T Federal Almanya'da Yasayan Türk Göçmenlerinin Uyum Sürecinde Karşilastıkları Sorunlar, Faruk Sen, Kasim 1989.
45. An assessment of Turkish Labor Migration to western Europe, by Philip L. Martin, January 1990 (out of print).
- 46.E Some economic, social and human rights considerations concerning the future status of third-country nationals in the Single European Market, by W.R. Böhning and J. Werquin, April 1990.

- 46.F Réflexions d'ordre économique, social et sur les droits de l'homme concernant le futur statut des nationaux des pays tiers dans le marché intérieur européen, par W.R. Böhning et J. Werquin, avril 1990.
- 47.D Zusammenleben von Deutschen und Ausländern in Stadtteilen von Düsseldorf, von Peter König, Juni 1990.
- 47.E Cohabitation of Germans and Foreigners in Districts of Düsseldorf, by Peter König, June 1990.
48. Prospects for Foreign Migrant Workers in a Democratic South Africa, by Fion de Vletter, September 1990
49. Discrimination of Migrant Workers in Western Europe, by Roger Zegers de Beijl, December 1990.
50. Foreign Female Domestic Workers: HELP WANTED! by Patricia Weinert, March 1991.
- 51.E Foreign Women in Domestic Service in Madrid, Spain, by Colectivo Ioé, April 1991.
- 51.S Trabajadoras Extranjeras de Servicio Doméstico en Madrid, España, por Colectivo Ioé, Avril 1991.
52. Ethnic Turks from Bulgaria: An Assessment of their Employment and Living Conditions in Turkey, by Wolf Scott, May 1991.
53. Filipino Migrant Women in Domestic Work in Italy, by Lega Italo-Filippina Filippini Emigrati, July 1991.
54. Discrimination Against Immigrant Workers in Australia, by Bureau of Immigration Research, July 1991.
55. Migration Pressure: What is it? What can one do about it?, by W.R. Böhning, P.V. Schaeffer and Th. Straubhaar, October 1991.
- 56.E ALTHOUGH EQUAL BEFORE THE LAW ... The scope of anti-discrimination legislation and its effects on labour market discrimination against migrant workers in the United Kingdom, the Netherlands and Sweden, by Roger Zegers de Beijl, October 1991.
- 56.F BIEN OU'EGAUX DEVANT LA LOI... La portée de la législation antidiscriminatoire et ses répercussions sur la discrimination, dans le marché du travail, à l'encontre des travailleurs migrants au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Suède, par Roger Zegers de Beijl, Janvier 1992.
- 56.D WENN AUCH GLEICH VOR DEM GESETZ...Der Geltungsbereich des gesetzlichen Diskriminierungsverbots und seine Wirkung auf die Diskriminierung der Wanderarbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt des Vereinigten Königreichs, der Niederlande und Schwedens, von Roger Zegers de Beijl, Februar 1992.
- 57.S Discriminación del Trabajador Migrante en Venezuela, por Rocardo Torrealba, enero 1992.
58. Two essays on migration, by M. Bruni/A. Venturini and O. Stark, January 1992.
59. The Costs of Discriminating Against Migrant Workers: An International Review, by Shirley Dex, February 1992.

WORLD EMPLOYMENT PROGRAMME

723
II

WORKING PAPER

INTERNATIONAL MIGRATION FOR EMPLOYMENT

WENN AUCH GLEICH VOR DEM GESETZ . . .
Der Geltungsbereich des gesetzlichen
Diskriminierungsverbots und seine Wirkung auf
die Diskriminierung der Wanderarbeitnehmer
auf dem Arbeitsmarkt des Vereinigten Königreichs,
der Niederlande und Schwedens

von
Roger Zegers de Beijl

International
Labour
Office
Geneva



WORLD EMPLOYMENT PROGRAMME RESEARCH

Working Paper

INTERNATIONAL MIGRATION FOR EMPLOYMENT

WENN AUCH GLEICH VOR DEM GESETZ...
Der Geltungsbereich des gesetzlichen Diskriminierungsverbots
und seine Wirkung auf die Diskriminierung der Wanderarbeitnehmer
auf dem Arbeitsmarkt des Vereinigten Königreichs,
der Niederlande und Schwedens

von

Roger Zegers de Beijl

Anmerkung: Die Arbeitspapiere des Weltbeschäftigungsprogramms sind vorläufige Dokumente, die dazu dienen, die Diskussion und kritische Stellungnahme anzuregen. Sie sind von beschränktem Umlauf und sollten nicht ohne vorherige Erlaubnis zitiert werden.

Februar 1992

Copyright © Internationale Arbeitsorganisation 1992

Veröffentlichungen des Internationalen Arbeitsamtes sind gemäß Zusatzprotokoll 2 des Welturheberrechtsabkommens urheberrechtlich geschützt. Gleichwohl sind kurze Auszüge ohne Genehmigung zulässig, unter der Voraussetzung, daß die Quelle angegeben wird. Das Recht zur Wiedergabe und Übersetzung ist zu beantragen bei der Abteilung Veröffentlichungen (Verlagsrechte) des Internationalen Arbeitsamtes, CH-1211 Genf 22, Schweiz. Dem Internationalen Arbeitsamt sind solche Anträge willkommen.

Erste Auflage 1992

ISBN 92-2-708217-4

Die in Veröffentlichungen des IAA verwendeten, der Praxis der Vereinten Nationen entsprechenden Bezeichnungen sowie die Anordnung und Darstellung des Inhalts sind keinesfalls als eine Meinungsäußerung des Internationalen Arbeitsamtes hinsichtlich der Rechtsstellung irgendeines Landes, Gebietes oder Territoriums oder dessen Behörden oder hinsichtlich der Grenzen eines solchen Landes oder Gebietes aufzufassen.

Die Verantwortung für Meinungen, die in Artikeln, Untersuchungen und sonstigen Beiträgen unter dem Namen des Autors zum Ausdruck gebracht werden, liegt ausschließlich bei dem betreffenden Autor, und die Veröffentlichung bedeutet nicht, daß das Internationale Arbeitsamt diesen Meinungen beipflichtet.

Die Nennung von Firmen und gewerblichen Erzeugnissen und Verfahren bedeutet nicht, daß das Internationale Arbeitsamt sie billigt, und das Fehlen eines Hinweises auf eine bestimmte Firma oder ein bestimmtes Erzeugnis oder Verfahren ist nicht als Mißbilligung aufzufassen.

Veröffentlichungen des IAA können bei größeren Buchhandlungen, den Zweigämtern des IAA in zahlreichen Ländern oder direkt beim Internationalen Arbeitsamt, ILO Publications, CH-1211 Genf 22, Schweiz, bestellt werden. Diese Stelle versendet auch kostenlos Kataloge oder Verzeichnisse neuer Veröffentlichungen.

INHALTSVERZEICHNIS

	<u>Seite</u>
A. <u>VORWORT</u> , von W.R. Böhning	ii
B. <u>WENN AUCH GLEICH VOR DEM GESETZ...Der Geltungsbereich des gesetzlichen Diskriminierungsverbots und seine Wirkung auf die Diskriminierung der Wanderarbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt des Vereinigten Königreichs, der Niederlande und Schwedens</u> , von Roger Zegers de Beijl	iv
1. Einleitung	1
2. Vereinigtes Königreich	3
2.1 Vorgeschichte der Gesetzgebung	3
2.2 Geltungsbereich der Gesetzgebung	4
2.3 Beschäftigung	5
2.4 Durchführung	7
2.5 Die Kommission für Rassengleichheit	8
2.6 Auswirkungen der Gesetzgebung	10
3. Niederlande	15
3.1 Vorgeschichte der Gesetzgebung	15
3.2 Geltungsbereich der Gesetzgebung	16
3.3 Beschäftigung	18
3.4 Durchführung	19
3.5 Das Landesamt für die Bekämpfung des Rassismus	21
3.6 Der Landes-Ombudsmann	22
3.7 Auswirkungen der Gesetzgebung	23
4. Schweden	26
4.1 Vorgeschichte der Gesetzgebung	26
4.2 Geltungsbereich der Gesetzgebung	26
4.3 Beschäftigung	28
4.4 Durchführung	29
4.5 Der Ombudsmann gegen ethnische Diskriminierung	30
4.6 Auswirkungen der Gesetzgebung	30
5. Schlußfolgerungen	33
Anhang 1: Hauptinformanten über die Auswirkungen der Diskriminierungsverbote auf dem Gebiet der Beschäftigung	36
Literaturverzeichnis	37
C. <u>ARBEITSPAPIERE ÜBER INTERNATIONALE WANDERUNGEN ZUR ARBEITSAUFNAHME</u>	41

A. VORWORT

Diese Schrift ist ein Arbeitspapier der Abteilung für internationale Wanderungsbewegungen zwecks Arbeitsaufnahme des Internationalen Arbeitsamtes. Aufgabe der Abteilung ist es, einen Beitrag zu leisten 1) zur Beurteilung, Gestaltung und Anwendung internationaler Politiken auf dem Gebiet der Wanderungsbewegungen, die für die wirtschaftlichen und sozialen Ziele der Regierungen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände geeignet sind, und 2) zur Förderung der Chancengleichheit und Gleichbehandlung der Wanderarbeitnehmer und zum Schutz ihrer Rechte und ihrer Würde. Ihre Aktionsmittel sind a) Forschungen und Berichte, b) technische Beratungsdienste, c) technische Zusammenarbeit, d) Tagungen und e) Arbeit im Zusammenhang mit internationalen Arbeitsnormen. Die Abteilung befaßt sich außerdem mit der Sammlung, Untersuchung und Verbreitung einschlägiger Informationen und dient als Informationsquelle für die Mitglieder der IAO, Abteilungen des IAA und andere interessierte Kreise.

Die IAO ist durch ihre Verfassung zum "Schutz der Interessen der im Ausland beschäftigten Arbeitnehmer" verpflichtet. Dies erfolgte traditionell durch die Ausarbeitung, Annahme und Überwachung internationaler Arbeitsnormen, insbesondere des Übereinkommens (Nr.97) über Wanderarbeiter (Neufassung), 1949, des Übereinkommens (Nr.111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, des Übereinkommens (Nr. 118) über die Gleichbehandlung (Soziale Sicherheit), 1962, des Übereinkommens (Nr.143) über Wanderarbeitnehmer (ergänzende Bestimmungen), 1975, des Übereinkommens (Nr.157) über die Wahrung der Rechte in der Sozialen Sicherheit, 1982 und der sie ergänzenden nicht bindenden Empfehlungen¹. Internationale Rechtsinstrumente dieser Art verfolgen hauptsächlich das Ziel, innerstaatliche Gesetze und Vorschriften in Ländern, die die verbindlichen Übereinkommen ratifizieren, zu beeinflussen, wodurch sie nicht nur die Gesetzgebung, sondern auch die herrschende Praxis verändern.

Das mit den IAO-Normen für Wanderarbeitnehmer verfolgte Hauptanliegen ist die Nichtdiskriminierung, d.h. die Chancengleichheit und Gleichbehandlung. Viele Länder haben sich diese Zielsetzung im Wirtschafts- und Sozialbereich zu eigen gemacht. Einige Länder ratifizieren IAO-Übereinkommen² und bemühen sich um die Erfüllung der daraus entstehenden Verpflichtungen. Man könnte daher erwarten, daß eine Diskriminierung in der Gesetzgebung und Praxis dieser Länder nicht mehr in Erscheinung tritt. Leider beweisen viele Indizien, daß diese Annahme in bestimmten Hinsichten nicht zutrifft, insbesondere nicht am Arbeitsplatz in privaten oder öffentlichen Unternehmen. Diese Beweise existieren auch in bezug auf Länder, die die IAO-Übereinkommen nicht ratifiziert haben. Es gibt dafür möglicherweise mehrere Gründe, wie z.B. den

¹ Siehe auch W.R. Böhning: "The protection of migrant workers and international labour standards", International Migration, Bd. 26, Nr. 2 (1988), S. 133-145.

² Es sind 38 Länder im Fall des Übereinkommens Nr. 97, 15 im Fall des Übereinkommens Nr. 143, 37 im Fall des Übereinkommens Nr. 118 und zwei im Fall des Übereinkommens Nr. 157.

Geltungsbereich innerstaatlicher und internationaler Gesetze und Vorschriften oder ihre zu allgemeine Formulierung oder offensichtliche Nichtanwendbarkeit auf beispielsweise die Frage der Arbeitszuteilung in Privatunternehmen.

Was immer der Grund sein mag, gab es genügend Hinweise auf Fälle von Ungleichbehandlung, die aufgrund der anerkannten allgemeinen Grundsätze nicht bestehen sollte, um eine Überprüfung der vorhandenen Informationen zu rechtfertigen. Mein Mitarbeiter Roger Zegers de Beijl unternahm diese Überprüfung auf Gebieten von wesentlichem Interesse für die IAO in bezug auf größere europäische Länder, in denen Nichtstaatsangehörige beschäftigt sind³, während das Amt für Einwanderungsforschung Australiens das australische Schrifttum und Datenmaterial über dieses Thema überprüfte⁴. Die beiden Untersuchungen beschränkten sich nicht auf Länder, die die betreffenden IAO-Übereinkommen ratifiziert hatten, da der eigentliche Zweck nicht darin bestand, die Wirkung der IAO-Übereinkommen auf diesem Gebiet zu untersuchen.

Im vorliegenden Arbeitspapier untersucht Roger Zegers de Beijl die Frage, welche Gesetzesnormen im Vereinigten Königreich, in den Niederlanden und in Schweden dem Zweck dienen, die Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit, der ausländischen Herkunft usw. zu beseitigen, ferner welche Verfahren zur Durchführung dieser Normen bestehen und wie sie Menschen, die angeblich diskriminiert worden sind, helfen können und schließlich wie wirksam diese Verfahren sind. Er richtet sein Hauptaugenmerk auf Fragen von Bedeutung für die Beschäftigung im weiteren Sinne des Wortes, wie z.B. auf Fragen des Zugangs zu Arbeitsplätzen und Ausbildung, auf Fragen der Entlassung usw.

Februar 1992

W.R. Böhning

³ Roger Zegers de Beijl: Discrimination of migrant workers in western Europe (IAA, Genf, Dezember 1990; vervielfältigtes Arbeitspapier des Weltbeschäftigungs-Forschungsprogramms; beschränkter Umlauf).

⁴ Bureau of Immigration Research: Discrimination against immigration workers in Australia (IAA, Genf, Juli 1991; vervielfältigtes Arbeitspapier des Weltbeschäftigungs-Forschungsprogramms; beschränkter Umlauf).

B. WENN AUCH GLEICH VOR DEM GESETZ...
Der Geltungsbereich des gesetzlichen Diskriminierungsverbots
und seine Wirkung auf die Diskriminierung der Wanderarbeitnehmer
auf dem Arbeitsmarkt des Vereinigten Königreichs,
der Niederlande und Schwedens

von

Roger Zegers de Beijl
(Internationales Arbeitsamt, Genf)

1. Einleitung

Die Frage der Beschäftigung nimmt in der Politik der Integration der Wanderarbeitnehmer eine entscheidende Stelle ein. Eine Integrationspolitik hat nur wenig Aussicht auf Erfolg, wenn die betroffenen Menschen nicht beschäftigt oder auf Stellen befördert werden können, die ihren Fähigkeiten entsprechen. Es ist jedoch zur Genüge nachgewiesen worden, daß Wanderarbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt vielen Problemen gegenüberstehen und in vieler Hinsicht gegenüber den Mitgliedern der einheimischen Bevölkerung des Gastlandes benachteiligt sind. Manche dieser Probleme sind mit objektiven Mängeln verbunden, wie z.B. unzureichender Schul- und Berufsbildung, Nichtanerkennung von im Ausland erworbenen Berufsfähigkeiten oder ungenügender Beherrschung der Sprache des Gastlandes. Darüber hinaus sehen sich Wanderarbeitnehmer jedoch auch einer Diskriminierung aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit, Hautfarbe, Rassen- oder Volkszugehörigkeit ausgesetzt. Diese Diskriminierung ist ein ernstes Hindernis für die Integration der Wanderarbeitnehmer in den Arbeitsmarkt des Gastlandes und damit in die Gesellschaft als Ganzes.

Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung bzw. der Chancengleichheit und Gleichbehandlung war für die Existenz der IAO von Anfang an von grundlegender Bedeutung. Der Vertrag von Versailles (1919), der zur Entstehung der IAO führte, bestimmte, daß "in jedem Land die geltenden Normen in bezug auf die Arbeitsbedingungen auf die gerechte wirtschaftliche Behandlung aller in ihm rechtmäßig wohnenden Arbeitnehmer achten sollten". Der Schutz der Interessen der Wanderarbeitnehmer wurde von der Organisation als eines ihrer vorrangigen Ziele in die Präambel ihrer Verfassung aufgenommen. Darüber hinaus verkündete die IAO in der Erklärung von Philadelphia (1944), daß "alle Menschen, ungeachtet ihrer Rasse, ihres Glaubens und ihres Geschlechts, ... das Recht (haben), materiellen Wohlstand und geistige Entwicklung in Freiheit und Würde, in wirtschaftlicher Sicherheit und unter gleich günstigen Bedingungen zu erstreben" (Artikel II.a).

Dieser Grundsatz fand seine Verwirklichung durch eine Reihe von Übereinkommen und Empfehlungen. Die vier Hauptnormen zum Schutz der Wanderarbeitnehmer sind das Übereinkommen (Nr. 97) über Wanderarbeiter (Neufassung), 1949, das Übereinkommen (Nr. 118) über die Gleichbehandlung (Soziale Sicherheit), 1962, das Übereinkommen (Nr. 143) über Wanderarbeitnehmer (ergänzende Bestimmungen), 1975, und das Übereinkommen (Nr. 157) über die Wahrung der Rechte in der Sozialen Sicherheit, 1982. Die Schlüsselbestimmungen dieser Übereinkommen und zugehörigen Empfehlungen verfolgen das Ziel, die Nichtdiskriminierung oder Chancengleichheit und Gleichbehandlung zwischen einheimischen und Wanderarbeitnehmern sicherzustellen. Während das Übereinkommen Nr. 97 den Ländern im wesentlichen Beschränkungen in bezug auf die in Rechtsvorschriften enthaltene Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit, der Rasse, des Glaubens oder des Geschlechts auferlegt (Art. 6), werden sie im Übereinkommen Nr. 143 (Teil II) aufgefordert, eine innerstaatliche Politik zur Förderung der Chancengleichheit und Gleichbehandlung zu verfolgen (siehe Böhning, 1988).

Wanderarbeitnehmer müssen nicht eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzen. Sie schließen auch naturalisierte frühere Nichtstaatsangehörige und Staatsangehörige früherer Kolonien des Gastlandes ein. Diese "innerstaatlichen Wanderarbeitnehmer" fallen unter das IAO-Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, mit dem das Ziel verfolgt wird, die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf zu bekämpfen. In seinem Artikel 1.1 a) wird die Diskriminierung definiert als "jede Unterscheidung,

Ausschließung oder Bevorzugung, die aufgrund der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, des Glaubensbekenntnisses, der politischen Meinung, der nationalen Abstammung oder der sozialen Herkunft vorgenommen wird und dazu führt, die Gleichheit der Gelegenheiten oder der Behandlung in Beschäftigung oder Beruf aufzuheben oder zu beeinträchtigen" (siehe IAA, 1991).

Andere, auf der Ebene der Vereinten Nationen bestehende internationale Rechtsinstrumente sind ebenfalls von Bedeutung für die Chancengleichheit und Gleichbehandlung der Wanderarbeitnehmer. Das Übereinkommen von 1965 über die Beseitigung aller Formen der Rassendiskriminierung definiert diese als "jede Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung aufgrund der Rasse, Hautfarbe, Abstammung oder nationalen oder völkischen Herkunft, die bezweckt oder bewirkt, daß die gleichberechtigte Anerkennung, Inanspruchnahme oder Ausübung von Menschenrechten und Grundfreiheiten auf politischem, wirtschaftlichem, sozialem, kulturellem oder sonstigem Gebiet des öffentlichen Lebens aufgehoben oder beeinträchtigt wird" (Art. 1.1). Obgleich Nichtstaatsangehörige ausdrücklich aus dem Geltungsbereich ausgenommen werden (Art. 1.2), ist dieses Übereinkommen für den Schutz "innerstaatlicher Wanderarbeitnehmer" vor Diskriminierung von Bedeutung.

Das internationale Übereinkommen über den Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, das im Dezember 1990 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen wurde, bestimmt, daß alle (ausländischen) Wanderarbeitnehmer ein Recht auf eine nicht weniger vorteilhafte Behandlung in bezug auf Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen als einheimische Arbeitnehmer haben (Art. 25). Im Gegensatz zum Übereinkommen über die Beseitigung aller Formen der Rassendiskriminierung enthält das Übereinkommen von 1990 keine allgemeine, umfassende Nichtdiskriminierungsklausel. Der Schutz vor Diskriminierung erstreckt sich nur auf die im Übereinkommen erfaßten Rechte.

Diese und andere internationale Urkunden über die Nichtdiskriminierung bzw. Chancengleichheit und Gleichbehandlung spielen eine wichtige Rolle in den Bemühungen, die Staaten dazu zu bewegen, ihre Gesetze gegen die Diskriminierung zu verstärken. Obgleich die internationalen Urkunden sich in bezug auf die von ihnen erfaßten Diskriminierungsgründe, d.h. die Einschließung oder Nichteinschließung der Staatsangehörigkeit, voneinander unterscheiden, bieten sie natürlich, je gezielter ihre Vorschriften sind, um so mehr Möglichkeiten zum Schutz der Rechte von Nichtstaatsangehörigen gegenüber denen von Staatsangehörigen, ohne das Recht des Staates anzutasten, zwischen Bürgern und anderen Personen zu unterscheiden.

In diesem Bericht werden Geltungsbereich und Wirkung der gesetzlichen Diskriminierungsverbote in drei europäischen Ländern untersucht, die als Vorkämpfer in der Entwicklung der Antidiskriminierungsgesetzgebung gelten: dem Vereinigten Königreich, den Niederlanden und Schweden. Alle drei Länder haben eine erhebliche Einwanderungsbevölkerung in ihrem Landesgebiet, die Diskriminierung der Wanderarbeitnehmer ist eine in ihnen allen anzutreffende Erscheinung, und alle drei haben gesetzliche Vorschriften erlassen, um einer Ungleichbehandlung zu begegnen. Alle drei Länder haben das Übereinkommen über die Beseitigung aller Formen der Rassendiskriminierung ratifiziert. Das Vereinigte Königreich hat das IAO-Übereinkommen Nr.97, die Niederlande die Übereinkommen Nr.97 und Nr.111 und Schweden die Übereinkommen Nr.111 und Nr.143 ratifiziert. Dennoch unterscheiden sich diese Länder hinsichtlich der Art und Weise, wie sie bisher ihren nach internationalem Recht bestehenden

Verpflichtungen zur Beseitigung der Ungleichbehandlung und Chancengleichheit der Wanderarbeitnehmer nachgekommen sind.

In diesem Bericht werden folgende Fragen behandelt: Welches ist der Geltungsbereich der Rechtsvorschriften gegen die Diskriminierung und inwieweit treffen diese auf Wanderarbeitnehmer zu? Wie werden die gesetzlichen Diskriminierungsverbote durchgesetzt und welche Wirkung haben sie im Kampf gegen die Diskriminierung der Wanderarbeitnehmer auf dem Gebiet der Beschäftigung? Wie wirksam sind die Konfliktlösungsverfahren, die außerhalb des Justizsystems zum Tragen kommen, bei der Erzielung von Chancengleichheit und Gleichbehandlung der Wanderarbeitnehmer und einheimischen Arbeitnehmer?

Die Untersuchung dieser Fragen wirft Licht auf die Möglichkeiten und Grenzen der verschiedenen gesetzlichen Vorschriften zur Bekämpfung diskriminierender Behandlung. Obgleich dieser Bericht nicht zum Ziel hat, ein wirksames Gesetzgebungsmodell zur Unterbindung der Diskriminierung zu formulieren, soll er jedoch Antworten auf die oben genannten Fragen erteilen. Zu diesem Zweck wird geklärt werden, welches Bedürfnis nach einer speziellen Antidiskriminierungsgesetzgebung auf innerstaatlicher Ebene besteht, um den internationalen Normen über die Chancengleichheit und Gleichbehandlung einheimischer und eingewanderter Arbeitnehmer zur Verwirklichung zu verhelfen.

Quer durch diesen Bericht wird übereinstimmend mit den Begriffsbestimmungen in IAO-Übereinkommen durchweg die Bezeichnung "Diskriminierung" verwendet, um die Ungleichbehandlung und Chancengleichheit vergleichbarer Gruppen einheimischer und eingewanderter Arbeitnehmer zu beschreiben. Eine "unmittelbare Diskriminierung" liegt vor, wenn ein Wanderarbeitnehmer benachteiligt wird, weil er (oder sie) als Nichtstaatsangehöriger oder Person ausländischer Herkunft betrachtet wird. Eine "mittelbare Diskriminierung" besteht dann, wenn eine Institution zwar in ihrer Politik keine formelle Unterscheidung vornimmt, jedoch in der Praxis bestimmte Gruppen diskriminiert, indem sie Auswahlkriterien, Prüfungsanforderungen usw. anwendet, die diese spezielle Gruppe benachteiligen.

Der Bericht beruht auf Informationen über Rechtsvorschriften zur Erfüllung von nach internationalem Recht eingegangenen Verpflichtungen, die dem VN-Ausschuß für die Beseitigung der Rassendiskriminierung und dem IAO-Ausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen von den Regierungen des Vereinigten Königreichs, der Niederlande und Schwedens zur Verfügung gestellt worden waren. Weitere Informationen über Geltungsbereich und Wirkung der gesetzlichen Diskriminierungsverbote stammen aus den im Text genannten Fachveröffentlichungen. Den drei Ländern wurden Besuche abgestattet zu dem Zweck, die Informationen über die Wirksamkeit der Gesetze über die Gleichbehandlung und Chancengleichheit auf dem Gebiet der Beschäftigung zu ergänzen. Ein Verzeichnis der wichtigsten Informationsgeber ist in Anhang I enthalten.

2. Vereinigtes Königreich

2.1 Vorgeschichte der Gesetzgebung

Die Ursprünge der Gesetze zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung gehen auf die Nachkriegswelle der Einwanderung aus den Kolonien und ehemaligen Kolonien des Britischen Weltreichs in der Karibik und in Südasien zurück.

Obgleich diese Einwanderer aus dem neuen Commonwealth nur einen geringen Teil aller Einwanderer, die zur Behebung des Arbeitskräftemangels nach Großbritannien kamen, ausmachten, wurden sie zur besonderen Zielgruppe einer feindseligen Haltung mit rassistischem Unterton und der restriktiven Einwanderungsbestimmungen, die Anfang der sechziger Jahre nach den zunehmend gewalttätigen Rassenunruhen der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre angenommen wurden (Gordon and Newnham, 1986, S. 3).

Die amtliche Reaktion auf die Probleme, die mit der Einwanderung in Zusammenhang gebracht wurden, bestand u.a. in der Einführung einer Politik zur Erleichterung der Integration der bereits vorhandenen Einwanderer. Ergebnis war das Gesetz über die Rassenbeziehungen von 1965, welches die Anstiftung zum Rassenhaß zu einer Störung der öffentlichen Ordnung erklärte und die Diskriminierung an öffentlich zugänglichen Orten, wie Hotels, Restaurants und öffentlichen Verkehrsmitteln verbot. Der Ausschuß für Rassenbeziehungen wurde damals eingesetzt, um Klagen über Diskriminierung zu untersuchen und zu schlichten. Nachdem Erhebungen gezeigt hatten, daß die Diskriminierung in allen Gesellschaftsbereichen, besonders im Arbeits- und Wohnungsbereich, weitverbreitet war, wurde das Gesetz abgeändert.

In der Neufassung des Gesetzes über die Rassenbeziehungen von 1968 wurde der Geltungsbereich auf die Diskriminierung in der Beschäftigung, im Wohnungsbereich und in der Versorgung mit Gütern, Einrichtungen und Dienstleistungen erweitert. Ein neues Organ, die Kommission für Gemeinschaftsbeziehungen, wurde geschaffen, um "harmonische Gemeinschaftsbeziehungen" zu fördern und lokale Initiativen in dieser Richtung zu koordinieren. Der Ausschuß für Rassenbeziehungen wurde beibehalten und mit größeren Durchsetzungsvollmachten ausgestattet. Einzelkläger hatten jedoch zu Rechtsmitteln nur Zugang über den Ausschuß für Rassenbeziehungen. Der Ausschuß hatte keine unabhängigen Befugnisse zur Durchführung von Untersuchungen diskriminierender Praktiken, sondern konnte lediglich Klagen nachgehen (Bourn and Whitmore, 1989, S. 6-8; Gregory, 1987, S. 30-32).

Nachdem Forschungen über die Auswirkungen des Gesetzes von 1968 gezeigt hatten, daß die Rassendiskriminierung noch immer weitverbreitet war, schlug die Regierung nach einer weiteren Beschränkung der Einwanderung im Einwanderungsgesetz von 1971 vor, die Wirksamkeit des Gesetzes zu erhöhen. Ergebnis war das Gesetz über die Rassenbeziehungen von 1976, das noch heute in Kraft ist. Nach dem Muster des Gesetzes über die Geschlechterdiskriminierung von 1975 ist es wie dieses stark beeinflusst durch die Diskriminierungsverbotsgesetzgebung der Vereinigten Staaten.

2.2 Geltungsbereich der Gesetzgebung

Das Gesetz über die Rassenbeziehungen von 1976 trat am 13. Juni 1977 in Kraft und gilt für das gesamte Staatsgebiet Großbritanniens mit Ausnahme Nordirlands. Das Gesetz tritt an die Stelle der Gesetze über die Rassenbeziehungen von 1965 und 1968. Es erweitert den Geltungsbereich des Diskriminierungsverbots auf die Beschäftigung, auf Ausbildung und Erziehung, auf das Wohnungswesen und auf die Versorgung mit Gütern, Einrichtungen und Dienstleistungen sowie auf Planungsfunktionen, und das Gesetz gilt außerdem für diskriminierende Werbung auf diesen Gebieten. Ferner erklärt das Gesetz die Ausübung von Druck zur Diskriminierung und die Unterstützung Dritter bei der Diskriminierung für ungesetzlich und die Anstiftung zum Rassenhaß für strafbar. Es verleiht Einzelopfern ein Recht zur unmittelbaren Anrufung der

Zivil- und Arbeitsgerichte zwecks Einlegung von Rechtsmitteln gegen unerlaubte Diskriminierung. Eine strafrechtliche Verfolgung kann jedoch nur mit Zustimmung des Generalstaatsanwalts in die Wege geleitet werden.

Das Gesetz sieht mehrere allgemeine Ausnahmen vor: So ist z.B. die Diskriminierung (außer aufgrund der Hautfarbe) zur Erfüllung von Wohltätigkeitsurkunden ausgenommen, ferner Voraussetzungen in bezug auf Staatsangehörigkeit, Geburts- oder Wohnort im Zusammenhang mit der Teilnahme an Sport- und Spielveranstaltungen, Handlungen zur Befolgung bestehender Gesetze und bestimmter genehmigter Vorkehrungen (z.B. der Einwanderungsgesetze) sowie schließlich Handlungen zum Schutz der Landessicherheit. Es bestehen außerdem Ausnahmen zur Erfüllung besonderer Bedürfnisse bestimmter Rassengruppen in Schul- und Berufsbildung und Wohlfahrt sowie zur Ermöglichung der Schul- oder Berufsbildung von Personen, die vorübergehend aus dem Ausland einreisen.

Durch das Gesetz wurde eine unabhängige Kommission für Rassengleichheit geschaffen, die sowohl den Ausschuß für Rassenbeziehungen als auch die Kommission für Gemeinschaftsbeziehungen ersetzt. Die Kommission für Rassengleichheit ist mit weiten Befugnissen ausgestattet und hat die Aufgabe, sich für die Beseitigung der Diskriminierung, die Förderung der Chancengleichheit und guter Rassenbeziehungen und die Überwachung der Durchführung des Gesetzes von 1976 einzusetzen. Die Kommission ist außerdem die wichtigste Informations- und Beratungsstelle über das Gesetz für die allgemeine Öffentlichkeit und kann nach eigenem Ermessen einzelnen Diskriminierungsopfern, die Klage erhoben haben, Unterstützung gewähren. Außerdem ist sie verantwortlich für die Unterstützung und Koordinierung der Arbeit der lokalen Räte für Gemeinschaftsbeziehungen.

Das Gesetz bestimmt zwei Arten der Rassendiskriminierung: die unmittelbare und die mittelbare Diskriminierung. Eine unmittelbare Rassendiskriminierung liegt vor, wenn jemand eine andere Person aus rassistischen Gründen weniger vorteilhaft behandelt, als er jemand anderen behandelt oder behandeln würde (Abschnitt 1.1.a). Als 'rassistische Gründe' gelten folgende Gründe: Hautfarbe, Rassenzugehörigkeit, Staatsangehörigkeit (einschließlich Bürgerrecht) oder ethnische oder nationale Herkunft (Abschnitt 3.1). Die mittelbare Rassendiskriminierung entspricht einer Behandlung, die zwar im formalen Sinne als Gleichbehandlung verschiedener Rassengruppen beschrieben werden kann, sich jedoch auf eine bestimmte Gruppe diskriminierend auswirkt (Abschnitt 1.1.b). Eine 'Rassengruppe' wird durch Bezugnahme auf eines oder mehrere der folgenden Kriterien bestimmt: Hautfarbe, Rasse, Staatsangehörigkeit (einschließlich Bürgerrecht) oder ethnische oder nationale Herkunft (Abschnitt 3.1.2). Das Gesetz bestimmt außerdem die Diskriminierung als die ungerechte Behandlung einer Person, die ihre Rechte im Rahmen des Gesetzes geltend macht oder einer anderen Person dabei hilft (Abschnitt 2.1).

Abgesehen von den vorstehend erwähnten gesetzlich verankerten Ausnahmen erstreckt sich der gesetzliche Schutz vor Rassendiskriminierung auch auf die Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit, was bedeutet, daß die Ungleichbehandlung ausländischer Einwanderer ausdrücklich für ungesetzlich erklärt wird.

2.3 Beschäftigung

Diskriminiert ein Arbeitgeber bei der Einstellung neuer Arbeitskräfte, auch in bezug auf die angebotenen Bedingungen (Abschnitt 4.1), oder bei der

Behandlung vorhandener Arbeitskräfte in bezug auf den Zugang zu Beförderungs-, Versetzungs- oder Ausbildungsgelegenheiten oder anderen Vorteilen, Einrichtungen oder Dienstleistungen oder in bezug auf Entlassung (Abschnitt 4.2), so gilt dies aufgrund des Gesetzes als unerlaubte Handlung. Sonderbestimmungen behandeln die Diskriminierung vertraglicher Mitarbeiter (Abschnitt 7), die Diskriminierung durch partnerschaftliche Vereinigungen mit mehr als fünf Partnern (Abschnitt 10), durch Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände (Abschnitt 11), die Diskriminierung in der Gewährung von Genehmigungen oder Befähigungen zur Erleichterung der Fortführung eines bestimmten Gewerbes oder Berufs (Abschnitt 12), die Diskriminierung durch bestimmte Körperschaften der Berufsbildung (Abschnitt 13) und durch Arbeitsvermittlungsstellen (Abschnitt 14).

Das Erfordernis, wonach Arbeitgeber ihre Arbeitskräfte oder möglichen Arbeitskräfte nicht diskriminieren dürfen, unterliegt einigen beschränkten Ausnahmen. Diese beziehen sich auf die Beschäftigung in Privathaushalten (Abschnitt 4.3), die Beschäftigung, bei der die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Rassengruppe eine echte Berufsbefähigung für eine bestimmte Arbeit darstellt (Abschnitt 5), die Beschäftigung zum Zweck der Ausbildung in Fähigkeiten, die im Ausland verwendet werden sollen (Abschnitt 6), und die Beschäftigung von im Ausland eingestellten Seeleuten (Abschnitt 9).

Das Gesetz erlaubt keine 'umgekehrte Diskriminierung': So gilt es als unerlaubt, wenn bei der Einstellung oder Beförderung zugunsten einer Person diskriminiert wird, die einer besonderen Rassengruppe angehört. Das Gesetz erlaubt jedoch bestimmte Formen der positiven Handlung, um es Angehörigen einer bestimmten Rassengruppe, die in der Beschäftigung benachteiligt sind, zu ermöglichen, unter gleichen Bedingungen mit anderen in Wettbewerb zu treten. Abschnitt 38 gestattet es den Arbeitgebern, Maßnahmen zu ergreifen, um die Mitglieder einer bestimmten Rassengruppe dazu anzuregen, sich für eine besondere Arbeitsform ausbilden zu lassen, oder Arbeitnehmern aus dieser Gruppe bei der Zuweisung von Ausbildungsplätzen den Vorzug zu geben, sofern nachgewiesen werden kann, daß keine Angehörigen dieser Rassengruppe in den letzten zwölf Monaten zu Arbeiten dieser Art eingesetzt wurden oder daß der Anteil dieser Rassengruppe, der Arbeiten dieser Art verrichtet, im Vergleich zu den gesamten im Betrieb beschäftigten Arbeitskräften oder zur Bevölkerung des Landesgebiets, in dem der Arbeitgeber normalerweise Personal einstellt, klein ist. Abschnitt 37 sieht ähnliche Ausnahmen für Ausbildungsinstitutionen vor, um Personen bestimmter Rassengruppen zu bestimmten Arbeiten, in denen sie in den vorangegangenen zwölf Monaten im Vergleich zum Anteil dieser Gruppe an der Gesamtbevölkerung untervertreten waren, auszubilden oder anzuregen.

Ebenso bestehen mehrere Ausnahmen, die Gewerkschaften und Arbeitgeber- oder Berufsverbänden positive Handlungen erlauben, um sicherzustellen, daß die Mitglieder aller Rassengruppen auf allen Ebenen der Organisation voll vertreten sind.

Abschnitt 71 des Gesetzes erlegt den Gebietskörperschaften die Pflicht auf sicherzustellen, daß sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben gebührend die Notwendigkeit berücksichtigen, die unerlaubte Rassendiskriminierung zu beseitigen und die Chancengleichheit sowie gute Beziehungen zwischen Personen verschiedener Rassengruppen zu fördern. Diese Bestimmung ermöglicht es den Gebietskörperschaften, dafür Sorge zu tragen, daß es sich bei den Firmen, denen sie Lieferaufträge über Güter oder Dienstleistungen erteilen, um Arbeitgeber handelt, die eine Politik der Chancengleichheit anwenden. Mit anderen Worten verlangt das Gesetz nicht, aber macht es möglich, daß die

Gebietskörperschaften eine Politik der 'Vertragserfüllung' befolgen. Obgleich die Regierung des Landes nicht zu dem gleichen Verhalten verpflichtet ist, enthalten alle Regierungsverträge eine Bestimmung, wonach die Vertragspartner die Beschäftigungsvorschriften des Gesetzes über Rassenbeziehungen befolgen müssen. Es wurden allerdings keine Versuche unternommen, um die Befolgung dieser Vorschriften zu überwachen (Bourn and Whitmore, 1989, S. 221).

2.4 Durchführung

Während nach dem Gesetz über die Rassenbeziehungen von 1968 alle Klagen über Diskriminierung an den Ausschuß für Rassenbeziehungen, der die ausschließliche Befugnis zur Einleitung eines Gerichtsverfahrens besaß, zu richten waren, haben Einzelpersonen aufgrund des Gesetzes über die Rassenbeziehungen von 1976 im allgemeinen einen direkten Zugang zu den Gerichten (Abschnitt 57) bzw. in arbeitsrechtlichen, ausbildungsbezogenen oder ähnlichen Fällen zu Arbeitsgerichten (Abschnitt 54). Klagen gegen Anstalten des öffentlichen Bildungssektors müssen zunächst an den Erziehungsminister gerichtet werden (Abschnitt 57.5).

Die Arbeitsgerichte bestehen aus einem juristisch qualifizierten Vorsitzenden und zwei Laienrichtern, die im allgemeinen aus Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden herangezogen werden. Kläger vor einem Arbeitsgericht können von einem Rechtsanwalt zu geringen Kosten oder kostenlos einen vorläufigen Rechtsbeistand erhalten, sofern ihr Einkommen unter einer im Gesetz über den Rechtsbeistand bestimmten Grenze liegt. Dieses Rechtshilfesystem erstreckt sich jedoch nicht auf das Gerichtsverfahren als solches.

Kopien von Klagen aufgrund des Gesetzes über die Rassenbeziehungen werden dem Beklagten und der örtlichen Dienststelle des Beratungs-, Schlichtungs- und Schiedsdienstes (ACAS) (Abschnitt 55), der auf eine gütliche Einigung hinzuwirken verpflichtet ist, zugestellt. Wird eine Klage nicht durch Schlichtung beigelegt oder aus einem anderen Grund zurückgezogen, findet eine Gerichtsverhandlung statt. In der Verhandlung können Kläger und Beklagte ihren Fall persönlich vertreten oder sich von einem beliebigen Vertreter, z.B. einem Rechtsanwalt, einem Vertreter einer Gewerkschaft oder eines Arbeitgeberverbands oder (wenn diese entsprechend beschließt - siehe unten) von der Kommission für Rassengleichheit vertreten lassen.

In Fällen unmittelbarer Diskriminierung oder ungerechter Behandlung fällt die Beweislast dem Kläger zu. Dieser hat den Nachweis zu erbringen, daß er wegen seiner Hautfarbe, Rasse, Staatsangehörigkeit oder ethnischen oder nationalen Herkunft oder weil er seine Rechte aufgrund des Gesetzes geltend gemacht oder einer anderen Person dazu verholfen hat, weniger vorteilhaft behandelt wurde, als eine andere Person behandelt wurde oder worden wäre. Im Falle mittelbarer Diskriminierung liegt die Beweislast ebenfalls beim Kläger, außer in bezug auf die Rechtfertigungsfrage, bei der die Beweislast beim Beklagten liegt, d.h. der Partei, die eine Bedingung oder ein Erfordernis zu rechtfertigen versucht. Behauptet der Beklagte, die angebliche Diskriminierung falle nicht unter die Bestimmungen des Gesetzes (z.B. weil eine Ausnahme auf sie zutrefte), so muß er beweisen, daß dies der Fall ist. Erläßt die Kommission für Rassengleichheit im Lauf einer formellen Untersuchung einen Nichtdiskriminierungsbescheid, so fällt die Beweislast der Partei zu, die behauptet, daß ein von der Kommission gestelltes Verlangen nicht zumutbar ist (Bourn and Whitmore, 1989, S. 57; Racial Discrimination, 1987).

Entscheidet ein Gericht zugunsten des Klägers, so kann es auf eine der folgenden Abhilfen erkennen (Abschnitt 56):

- a) einen Feststellungsbeschluß über die Rechte der Parteien,
- b) eine Verurteilung des Beklagten zur Zahlung einer Entschädigung an den Kläger.

Die Entschädigung kann den durch Verdienstausschlag entstandenen Schaden wie auch den Schaden für zu erwartenden Verdienstausschlag und/oder die erlittene Gefühlsverletzung umfassen. Die von einem Gericht angeordnete Höchstentschädigung darf jedoch 8925 Pfund Sterling nicht überschreiten. In Fällen mittelbarer Diskriminierung wird ein Schadenersatz nicht zuerkannt, wenn der Beklagte beweist, daß die Anforderung oder Voraussetzung nicht mit der Absicht gestellt wurde, den Kläger aus rassistischen Gründen zu benachteiligen (Abschnitt 57.3).

- c) Eine Empfehlung an den Beklagten, ein bestimmtes Vorgehen zu befolgen.

Es bestehen keine gesetzlichen Beschränkungen in bezug auf die Handlung, die ein Gericht empfehlen kann, doch muß sie dem Zweck dienen, 'vom Einzelkläger die Nachteile, die ihm aus der der Klage zugrundeliegenden Diskriminierungshandlung erwachsen können, abzuwenden oder zu verringern'. Die Empfehlungen haben jedoch keinen zwingenden Charakter, d.h. sie sind nicht durchsetzbar. Unterläßt ein Beklagter jedoch die Befolgung einer Empfehlung, so kann das Gericht eine vorher zuerkannte geldliche Entschädigung erhöhen oder eine solche zuerkennen, wenn dies nicht vorher der Fall war, wobei in beiden Fällen die Höchstgrenze 8925 Pfund Sterling beträgt.

Für Berufungen gegen Arbeitsgerichtsurteile ist das Appellationsgericht für Arbeitsrechtssachen zuständig. Dieses kann jedoch keine anderen Abhilfen auferlegen als das Arbeitsgericht.

Die Kommission für Rassengleichheit ist ermächtigt, in Fällen anhaltender Diskriminierung vor Gericht Klage zu erheben, und zwar sowohl vor Arbeitsgerichten in arbeitsrechtlichen Fällen als auch vor Grafschaftsgerichten in nicht arbeitsrechtlichen Fällen (Abschnitt 62). In Fällen diskriminierender Praktiken (Abschnitt 28), Werbung (Abschnitt 29), Anweisungen (Abschnitt 30) und Druckausübung zur Diskriminierung von Einzelpersonen (Abschnitt 31) lassen die Gerichte keine Einzelkläger zu. In diesen Fällen ist die Kommission allein befugt, Gerichtsverfahren in die Wege zu leiten (Abschnitt 63).

2.5 Die Kommission für Rassengleichheit

Die Kommission für Rassengleichheit (Commission for Racial Equality - CRE) wurde aufgrund des Gesetzes über die Rassenbeziehungen von 1976 eingesetzt. Sie trat an die Stelle sowohl des Ausschusses für Rassenbeziehungen als auch der Kommission für Gemeinschaftsbeziehungen. Gemäß Abschnitt 43 des Gesetzes hat sie folgende satzungsmäßigen Aufgaben:

- a) auf die Beseitigung der Rassendiskriminierung hinzuwirken,
- b) die Chancengleichheit und gute Beziehungen zwischen Menschen verschiedener rassistischer Abstammung zu fördern und
- c) die Durchführung des Gesetzes zu überwachen und dem Staatssekretär gegebenenfalls Änderungsvorschläge zu unterbreiten.

Die CRE spielt eine wichtige Rolle in der Durchführung des Gesetzes. Gemäß Abschnitt 66 des Gesetzes ist sie verpflichtet, alle Hilfsersuchen von Einzelpersonen, die sich über Diskriminierung beklagen, zu prüfen. Es steht im Ermessen der Kommission, Kläger in der Verfolgung ihres Falles zu unterstützen, wenn der Fall eine Grundsatzfrage aufwirft oder es dem Kläger nicht zugemutet werden kann, den Fall ohne Beistand weiterzuverfolgen. Die Formen der von der Kommission gewährten Unterstützung erstrecken sich von der Beratung oder Beschaffung von Rechtsbeistand durch einen Rechtsanwalt bis hin zur Vertretung des Klägers vor einem Gericht oder Arbeitsgericht. Auf einer beschränkten Anzahl von Gebieten - anhaltende Diskriminierung, diskriminierende Praktiken und Werbungen, Anweisungen und Druckmaßnahmen zur Diskriminierung - ist die Kommission ermächtigt, in eigenem Namen Klage zu erheben.

Die CRE ist außerdem befugt, formelle Untersuchungen über Organisationen, Firmen oder Wirtschaftszweige, die unter dem Verdacht der unerlaubten Diskriminierung stehen, durchzuführen (Abschnitt 48-52). Gemäß Abschnitt 48 kann die Kommission eine formelle Untersuchung zu jedem mit der Erfüllung ihrer Aufgaben verbundenen Zweck durchführen. Jedoch müssen eine Anzahl von Voraussetzungen erfüllt werden, bevor die Kommission eine solche Untersuchung tatsächlich vornimmt. Für jede formelle Untersuchung ist die Kommission gezwungen, eine Aufgabenstellung festzulegen. Wird in der Aufgabenstellung die Untersuchung auf die Tätigkeiten namentlich genannter Personen (d.h. Organisationen oder Firmen) beschränkt, so müssen diese von der beabsichtigten Untersuchung in Kenntnis gesetzt werden. Allgemeine Untersuchungen, die nicht die Tätigkeiten namentlich genannter Personen umfassen, können nach einer allgemeinen Bekanntmachung (z.B. durch eine Zeitungsanzeige) durchgeführt werden. Diese Art von Untersuchung kann nur einen Bericht und Empfehlungen zur Änderung bestimmter Praktiken zum Ergebnis haben.

Untersuchungen über namentlich genannte Personen, die auch als 'anklageorientierte' ('accusatory') oder 'überzeugungsgestützte' ('belief') Untersuchungen bezeichnet werden, sind nur zulässig, wenn die Kommission über Beweise verfügt, daß die verdächtige Person unerlaubte Handlungen begangen hat (Abschnitt 49.4). Die Kommission muß die Beweise offenlegen und der fraglichen Person Gelegenheit geben, schriftlich und/oder mündlich dazu Stellung zu nehmen, bevor sie ihre Nachforschungen beginnt. Eine Person, die diese Gelegenheit zu benutzen wünscht, hat das Recht, sich von einem Rechtsanwalt oder einer anderen geeigneten Person vertreten zu lassen. Für die Zwecke einer anklageorientierten Untersuchung ist die Kommission befugt, Auskünfte und Beweise zu verlangen, und eine Person, die diesem Verlangen nicht stattgibt, kann strafrechtlich verfolgt werden.

In der gleichen Weise wie allgemeine Untersuchungen können anklageorientierte Untersuchungen öffentliche Berichte und Empfehlungen zum Ergebnis haben, um dadurch Praktiken oder Verfahren im Hinblick auf die Förderung der Chancengleichheit und/oder guter Beziehungen zwischen Menschen verschiedener Rassengruppen zu ändern. Findet die Kommission jedoch im Laufe ihrer Anklageuntersuchung Beweise über diskriminierende Handlungen oder Praktiken, so hat sie auch die Befugnis, einen 'Nichtdiskriminierungsbescheid' (Abschnitt 58) zu erlassen, sobald sie die betreffende Person, d.h. die Organisation oder Firma, in Kenntnis gesetzt und ihr Gelegenheit geboten hat, dazu Stellung zu nehmen. Dieser Bescheid weist die der Untersuchung unterzogene Körperschaft an, die diskriminierenden Praktiken einzustellen und zu einem späteren Zeitpunkt den Nachweis zu erbringen, daß sie die Anweisungen der Kommission ausgeführt hat. Der Empfänger eines Nichtdiskriminierungsbescheids hat das Recht, gegen jedes im Bescheid enthaltene Verlangen mit der Begründung

Einspruch zu erheben, daß das Verlangen wegen unrichtiger Feststellungen oder aus sonstigen Gründen unzumutbar ist (Abschnitt 59). Ein Nichtdiskriminierungsbescheid wird endgültig, wenn eine gegen ihn eingelegte Berufung abgelehnt oder zurückgezogen wird oder die gesetzliche Berufungsfrist abgelaufen ist, ohne daß Berufung eingelegt wurde (Abschnitt 78.4). Wird die Diskriminierung nach dem Erlaß eines Diskriminierungsbescheids fortgesetzt, so kann die Kommission ein ordentliches oder Arbeitsgericht anrufen, um ein Vollstreckungsurteil zu erwirken (Bourn and Whitmore, 1989, S. 194-203; Gordon and Newnham, 1986, S. 7; Racial Discrimination, 1987).

Laut Abschnitt 47 des Gesetzes ist die CRE ermächtigt, Verhaltenskodexe auf dem Gebiet der Beschäftigung herauszugeben. Der "Verhaltenskodex für die Beseitigung der Rassendiskriminierung und die Förderung der Chancengleichheit in der Beschäftigung" der Kommission wurde in Konsultation mit u.a. der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände erstellt und 1984 vom Parlament gebilligt. Hauptzweck des Kodexes ist es, den Arbeitgebern und anderen Kreisen eine praktische Anleitung zum Verständnis des Gesetzes zu geben. Sie enthalten Empfehlungen über die Maßnahmen, die getroffen werden können, um zur Beseitigung der Rassendiskriminierung beizutragen und die Chancengleichheit am Arbeitsplatz zu fördern. Die Richtlinien des Kodexes erstrecken sich nicht auf das Gesetz, so daß ihre Empfehlungen nicht gesetzlichen Verpflichtungen gleichgestellt sind. Seine Bestimmungen sind jedoch als Beweismittel in Arbeitsgerichtsverfahren zulässig. Der Verhaltenskodex muß von den Gerichten berücksichtigt werden, wenn er für eine zu prüfende Frage von erheblicher Bedeutung zu sein scheint.

Im Verhaltenskodex wird den Arbeitgebern u.a. geraten, bestehende Verfahren und Kriterien zu prüfen und zu ändern, wenn festgestellt wird, daß sie tatsächlich oder potentiell in unerlaubter Weise diskriminieren. Die Arbeitgeber sind außerdem gehalten, die ethnische Zusammensetzung ihrer Beschäftigten und Bewerber zu überwachen, um die Auswirkungen der Politik der Chancengleichheit zu ermessen (Code of Practice for the Elimination of Racial Discrimination and the Promotion of Equality of Opportunity in Employment, 1984).

Die CRE hat noch eine Reihe anderer Aufgaben. Dazu gehören eine erzieherische Tätigkeit zur Förderung guter Rassenbeziehungen und die finanzielle Unterstützung lokaler Ausschüsse für Gemeinschaftsbeziehungen und anderer Organisationen, die sich mit der Förderung guter Rassenbeziehungen beschäftigen. Außerdem unternimmt die Kommission Forschungen und unterrichtet die Öffentlichkeit über die Tragweite des Gesetzes von 1976 und die Rassenbeziehungen im allgemeinen.

2.6 Auswirkungen der Gesetzgebung

Die Auswirkungen der Gesetze sind schwer meßbar. Was die Auswirkungen des Gesetzes über die Rassenbeziehungen auf die Diskriminierung im Arbeitsleben betrifft, so lassen sich möglicherweise die Stellung der Wanderarbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt und die Veränderungen in ihrer relativen Stellung seit Inkrafttreten des Gesetzes als Parameter verwenden. Diese Arbeitsmarktangaben weisen auf eine anhaltende Benachteiligung der Wanderarbeiter hin. Während der vergangenen Jahre wurde in mehreren Forschungsberichten festgestellt, daß die Rassendiskriminierung noch immer weitverbreitet und eine Grundursache der Benachteiligung ist. Durch Diskriminierung werden die Möglichkeiten der Wanderarbeitnehmer, einen Arbeitsplatz zu finden und zu sichern, unabhängig

von ihren Qualifikationen ernsthaft beeinträchtigt. Vorurteile und Ungleichbehandlung haben darüber hinaus im Vergleich zu einheimischen Arbeitnehmern geringere Beförderungschancen und ein höheres Entlassungsrisiko zur Folge (siehe Zegers de Beijl, 1990, S. 36-44).

Einen weiteren Hinweis auf die Auswirkungen des Gesetzes bildet möglicherweise die Zahl der bei der Kommission für Rassengleichheit eingegangenen Klagen und Hilfsersuchen und die Art und Weise, wie mit diesen verfahren wurde. Im Lauf der Jahre ist die Zahl der Anträge ständig gestiegen und betrug 1307 im Jahr 1989. Die meisten Kläger fanden durch eigene Bemühungen den Weg zur Kommission, weniger als ein Drittel wurden durch Organisationen weitergeleitet. Die wichtigsten Weiterleitungsstellen waren die Ausschüsse für Gemeinschaftsbeziehungen, die sich für gute Rassenbeziehungen auf lokaler Ebene einsetzen. In der Gesamtzahl der Anträge auf Rechtsbeistand kam den Klagen über Diskriminierung im Arbeitsleben bei weitem die größte Bedeutung zu. Der Großteil dieser Klagen betraf unfaire Entlassung und Benachteiligung, gefolgt an zweiter bzw. dritter Stelle von Klagen über verweigerte Einstellung und Beförderung. Zusammengefasst stellen diese Klagen über 90 Prozent aller Arbeitstreitigkeiten dar.

Im Jahr 1989 erhielt die Kommission etwas mehr als 900 Anträge auf Rechtsbeistand für Diskriminierungsfälle im Arbeitsbereich. Sie unterstützte 140 Klagen gemäß Abschnitt 66 des Gesetzes. Von diesen wurden 30 Klagen (22 Prozent) von Arbeitsgerichten stattgegeben, während 38 (27 Prozent) abgewiesen wurden. Über die Hälfte der Fälle wurde in beiderseitigem Einvernehmen beigelegt, bevor das Gericht zu einem Urteil gelangte. Die von den Gerichten zuerkannte durchschnittliche Entschädigungssumme betrug 2254 Pfund, verglichen mit einer durchschnittlichen Einigungssumme von 1500 Pfund. Leider sind keine Angaben über nicht in Geld ausgedrückte, gerichtlich verfügte bzw. einvernehmlich angenommene Entschädigungen erhältlich (Kommission für Rassengleichheit 1990).

Eine Erhebung über die Erfahrungen von 377 Klägern wurde von Kumar (1986) durchgeführt. Die Mehrheit der Kläger zog ihre Klage vor Aufnahme der Gerichtsverhandlung zurück, in den meisten Fällen ohne eine Entschädigung zu erhalten. Von den zur Verhandlung gelangenden Fällen wurde der Klage nur in jedem fünften Fall vom Gericht stattgegeben. Verglichen mit der ursprünglichen Zahl von Beschwerden ist dieser Anteil sogar noch kleiner: Nur 9 Prozent der Fälle konnten zu einem erfolgreichen Abschluß gebracht werden. Eine Fallstudie über die in Diskriminierungsfällen vom Arbeitsgericht in Bristol während des Zeitraums 1980-1989 gefällten Urteile führte zu mehr oder weniger ähnlichen Ergebnissen. In den meisten Fällen kam es nicht zu einer gerichtlichen Verhandlung, während von den übrigen Fällen nur 14 Prozent zugunsten des Klägers entschieden wurden (Banton, 1990, S. 135-137).

Die von Kumar gemachten Feststellungen unterstreichen die Bedeutung einer professionellen Unterstützung der Kläger. Nur mit einer solchen Unterstützung ist ein Kläger in der Lage, seinen Fall unter gleichen Bedingungen zu verfechten, da die meisten Arbeitgeber durch Rechtsanwälte vertreten sind. Die von der CRE vertretenen Kläger hatten die weitaus besten Aussichten auf einen erfolgreichen Abschluß ihres Falles (Kumar, 1986, S. 19).

Banton (1990, S. 135) vermutet, daß viele Menschen, die sich für Opfer einer Diskriminierung halten, es nicht für der Mühe wert halten, ein Gericht anzurufen. Die Tatsache, daß weniger als 20 Prozent der vor Gericht gebrachten Fälle erfolgreich ausgehen, sowie die Tatsache, daß das normale Rechtshilfe-

system sich nicht auf Fälle vor einem solchen Gericht erstreckt, d.h. daß der Zugang zu Rechtsmitteln in arbeitsbezogenen Diskriminierungsfällen erschwert ist, verleihen der Vermutung von Banton Gewicht. In der Tat ist die CRE zu dem Schluß gelangt, daß es in Anbetracht des bestehenden Diskriminierungsumfangs klar ist, daß die Mehrzahl der Opfer nicht einmal den Versuch unternimmt, sich auf gerichtlichem Wege um Abhilfe zu bemühen (Gordon and Newnham, 1986, S. 14).

In den meisten Fällen der Rücknahme von Klagen liegt der Grund dafür in dem Druck, den der Arbeitgeber oder die Schlichter der ACAS auf den Kläger ausüben. In Anbetracht der Wehrlosigkeit des einzelnen Arbeitnehmers und der ausschließlichen Verfügung des Arbeitgebers über Informationen, die für die Einreichung einer Klage von entscheidender Bedeutung sein können, erweist es sich für einen Kläger als sehr schwer, vor Gericht den Beweis zu erbringen, daß die erlittene Behandlung in der Tat diskriminierender Art war (siehe: Bourn and Whitmore, 1989, S. 57-72). Die wenigen erfolgreichen Kläger erzielen in bezug auf gerichtliche Auflagen und Entschädigungen nur magere Ergebnisse. Mit großer Wahrscheinlichkeit werden ihre Beziehungen zum Arbeitgeber in der Folge ernstlich gestört sein - obwohl das Gesetz einen Schutz der Arbeitnehmer vorsieht, die infolge der Geltendmachung ihrer gesetzlichen Rechte benachteiligt werden - bis zu dem Punkt, wo ihre Aussichten auf anderweitige Beschäftigung stark beeinträchtigt sein können. Der Weg des Einzelnen zur Gleichbehandlung ist offensichtlich sehr schwierig (Gregory, 1987, S. 69-85).

Dagegen dürfte ein kollektives Vorgehen zur Forderung von Gleichbehandlung mehr Erfolg versprechen. Die Kommission für Rassengleichheit verfügt über Befugnisse zur Durchführung formeller Untersuchungen bei Firmen und Organisationen, wo ein Verdacht auf unerlaubte Diskriminierung besteht. Natürlich gelangt diese Methode nicht bei kleinen Betrieben zur Anwendung. Für Arbeitnehmer relativ großer Unternehmen bietet dieses Mittel jedoch eine gewisse Aussicht auf Erfolg. Während der vergangenen Jahre hat die CRE zahlreiche Untersuchungen über die Beschäftigungspraktiken öffentlicher wie auch privater Arbeitgeber durchgeführt. Mit den ihr übertragenen weitreichenden Befugnissen zur Vorladung von Zeugen und zur Veranlassung der Herausgabe von Unterlagen durch den Arbeitgeber zwecks Feststellung des Vorliegens unerlaubter Diskriminierung befindet sich die Kommission in einer günstigen Lage, um die Einstellung einer diskriminierenden Praxis im Verhandlungsweg zu erreichen. Kommt eine gütliche Regelung nicht zustande, so kann die Kommission einen Nichtdiskriminierungsbescheid erlassen und gegebenenfalls ein Gerichtsurteil erwirken, um den Arbeitgeber zur Befolgung ihrer Empfehlungen zu zwingen (Gordon and Newnham, 1986, S.7; Kommission für Rassengleichheit, 1990).

Formelle Untersuchungen haben sich jedoch als juristische Minenfelder erwiesen. In ihren Anfangsjahren unternahm die Kommission auf dem Gebiet der Beschäftigung über 20 Untersuchungen, in denen verbreitete Diskriminierung in der Personaleinstellung und -auswahl zutage trat. Auch in der Beförderungspolitik und der Behandlung am Arbeitsplatz wurden unmittelbare Diskriminierungen farbiger Arbeitnehmer festgestellt. Um die umständlichen Verfahren der anklageorientierten Untersuchung zu vermeiden, erfolgten die meisten Nachforschungen in Form allgemeiner, d.h. nicht gegen namentlich genannte Arbeitgeber gerichteter Untersuchungen. Konnte die Kommission jedoch nicht genügend Beweismaterial sammeln, wonach unerlaubte Handlungen begangen worden waren, gab sie einen Nichtdiskriminierungsbescheid heraus, d.h. eine Ermahnung an einen namentlich genannten Arbeitgeber. Während des Zeitraums 1977-1983 erließ die CRE acht Bescheide; gegen die von den betroffenen

Arbeitgebern in allen Fällen Berufung eingelegt wurde. In vier Fällen wurde der Berufung vom Gericht stattgegeben, in den übrigen wurde sie zurückgezogen, nachdem die Kommission sich bereit erklärt hatte, den Inhalt des Bescheids zu ändern.

Diese Praxis der Verbindung von Befugnissen im Rahmen allgemeiner und anklageorientierter Untersuchungen findet ihren Ursprung in der von der Kommission angenommenen weitgefaßten Auslegung des Abschnitts 48 des Gesetzes über die Rassenbeziehungen von 1976, in dem festgestellt wird, daß die CRE formelle Untersuchungen zu jedem Zweck, der mit der Erfüllung ihrer Aufgaben zusammenhängt, durchführen kann. Sie erfuhr eine gerichtliche Zurückweisung im Berufungsfall Prestige, der erfolgreich die Rechtmäßigkeit eines Nichtdiskriminierungsbescheids in Frage stellte. In der Folge bestätigte das Oberhaus 1984 die restriktive Auslegung durch das Gericht, insbesondere in bezug auf Abschnitt 49.4 des Gesetzes. Seitdem kann die Kommission eine Untersuchung über einen namentlich genannten Beklagten nur dann vornehmen und einen von ihr für notwendig erachteten Nichtdiskriminierungsbescheid nur dann erlassen, wenn sie über einen vorherigen Beweis verfügt, wonach unerlaubte Handlungen begangen worden sind. Dies bedeutet, daß die Kommission bei Fehlen von Beweisen nur eine allgemeine Untersuchung vornehmen darf, die nie zum Erlaß eines Nichtdiskriminierungsbescheids führen kann (Bourn and Whitmore, 1989, S. 194; Coussey, im Druck; Gregory, 1987, S. 121-123).

Nach dem Gerichtsbeschuß in Fall Prestige mußte die CRE eine Anzahl von Untersuchungen, die sie bereits begonnen hatte, einstellen. Seitdem zeigt sich die Kommission bedeutend zurückhaltender in der Durchführung formeller Untersuchungen. Während des Zeitraums 1984-1989 wurden nur zwölf formelle Untersuchungen auf dem Gebiet der Beschäftigung in die Wege geleitet. Bei diesen handelte es sich in sechs Fälle um anklageorientierte Untersuchungen, von denen zwei wieder eingestellt werden mußten. Es wurde keine Nichtdiskriminierungsbescheide erlassen.

In einem kürzlich veröffentlichten Bericht über die Durchführung des Gesetzes über die Rassenbeziehungen kam man zu dem Schluß, daß die Kommission ihre Politik geändert habe, indem sie sich mehr und mehr auf Abhilfe im Verhandlungswege konzentrierte, anstatt zu versuchen, diese durch Mittel der Justiz zu erwirken. Dieses Vorgehen umfaßt fördernde Tätigkeiten, wie die Ausübung eines moralischen Drucks auf die Arbeitgeber im Hinblick auf die Durchführung des Verhaltenskodexes der Kommission, ferner praktische Beratung über die Art seiner Anwendung sowie die Androhung einer anklageorientierten Untersuchung an Arbeitgeber, die sich nicht kooperationswillig zeigen. Die seit 1984 gesammelten Erfahrungen lassen darauf schließen, daß die Arbeitgeber eine größere Bereitschaft zeigen, Rat anzunehmen und diskriminierende Praktiken zu ändern, wenn sie privat mit Beweisen der Ungleichbehandlung konfrontiert werden, anstatt einer anklagenden Untersuchung mit stärkerer Öffentlichkeitswirkung ausgesetzt zu werden (Coussey, im Druck; Lester, 1987, S. 29-30, Policy Studies Institute, 1990, S. 67, 284).

Dank der Förderungstätigkeit der Kommission sind sich die Arbeitgeber im Lauf der Jahre ihrer Verpflichtungen aufgrund des Gesetzes über die Rassenbeziehungen stärker bewußt geworden. Organisationen wie das Institut für Personalführung haben den Verhaltenskodex gutgeheißen. So ist der vom Institut herausgegebene Verhaltenskodex über die Chancengleichheit, der sich auch auf die Diskriminierung aus Gründen der Rasse, des Geschlechts, des Alters und der Behinderung erstreckt, vom Kodex der CRE beeinflusst. Er folgt den meisten der Empfehlungen des CRE-Kodexes, da es im Interesse der Arbeitgeber liegt, alle

Quellen beruflicher Talente soweit wie möglich nutzbar zu machen, also die Chancengleichheitspolitik anzuwenden (Equal Opportunities Code, nicht näher bezeichnet). Darüber hinaus haben sich die Gerichte in mehreren Einzelklagen, die vor Arbeitsgerichten ohne Erfolg waren, dennoch negativ über die Nichtbefolgung der Chancengleichheitspolitik gemäß dem Verhaltenskodex durch die Arbeitgeber geäußert (Banton, 1990, S. 137).

Eine landesweite Erhebung über die Wirksamkeit des Verhaltenskodexes (Kommission für Rassengleichheit, 1989) stellte fest, daß Mitte der achtziger Jahre nur eine Minderheit der Arbeitgeber die Empfehlungen des Kodexes in vollem Umfang durchführten. Der Anteil lag wesentlich höher bei Großunternehmen, Unternehmen des öffentlichen Sektors und Arbeitgebern mit einer erheblichen ethnischen Minorität unter ihren Beschäftigten. Die Erhebung offenbarte jedoch eine weitverbreitete Grundkenntnis des Kodexes: Zwei Drittel der in der Erhebung erfaßten Arbeitgeber und sogar 95 Prozent der Großunternehmen hatten von ihm gehört. 229 Arbeitgeber (25 Prozent) hatten den Kodex durchgelesen oder überflogen, und diese wurden anschließend einem Interview unterzogen.

Von den 229 angesprochenen Arbeitgebern hatten zwei Drittel eine formelle (schriftliche) Chancengleichheitspolitik verkündet, doch weniger als 4 Prozent besaßen eine umfassende Politik mit ausreichenden Vorkehrungen zur Überwachung ihrer Wirksamkeit. Über die Hälfte der im Interview angesprochenen Arbeitgeber erklärten, sie hätten ihre Personaleinstellungsverfahren überprüft, wobei 10 Prozent - zumeist Großunternehmen - Beweise von Rassendiskriminierung gefunden hatten. Über ein Drittel der Arbeitgeber behaupteten, als unmittelbares Ergebnis des Verhaltenskodexes ihre Chancengleichheitspolitik formuliert oder neugefaßt, ihre Personaleinstellungsmethoden und Auswahlkriterien überprüft und eine Reihe von Maßnahmen getroffen zu haben, um Bewerbern ethnischer Minderheiten entgegenzukommen. Zwölf Prozent der interviewten Arbeitgeber erklärten ferner, infolge der zur Durchführung der Chancengleichheitsprogramme getroffenen Maßnahmen jetzt über mehr Beschäftigte aus ethnischen Minderheiten zu verfügen.

Diese Forschungsergebnisse lassen darauf schließen, daß der Verhaltenskodex ein wirkungsvolles Mittel zur Verringerung der Rassendiskriminierung in der Beschäftigung sein kann, daß jedoch für Arbeitgeber nur wenig Anreiz besteht, die entsprechenden Empfehlungen freiwillig anzuwenden.

Die CRE hat bei mehreren Gelegenheiten Änderungen des Gesetzes über die Rassenbeziehungen von 1976 vorgeschlagen, um dessen Wirksamkeit zu erhöhen. So hat sie u.a. vorgeschlagen, das Rechtshilfesystem auf Kläger vor Arbeitsgerichten auszudehnen. Nach Ansicht der Kommission sollten nicht nur die Rechtsverfahren zugänglicher gemacht werden, sondern es sollten auch die den Gerichten zur Verfügung stehenden Abhilfemöglichkeiten verstärkt werden. Gegenwärtig kann ein Gericht einem Arbeitgeber nur dann auferlegen, einen Arbeitnehmer wieder einzustellen, wenn dieser unfair entlassen worden ist. Die Kommission möchte diese Befugnis auf alle Fälle von Arbeitnehmern ausdehnen, die ihren Arbeitsplatz infolge einer nachweislichen Diskriminierung verlassen haben oder nicht eingestellt oder befördert wurden. Ihrer Ansicht nach sollte die Beweislast eindeutiger auf die Person, d.h. den Arbeitgeber, gegen die ein Diskriminierungsvorwurf erhoben wurde, verlagert werden. Sie hat außerdem vorgeschlagen, die Höchstgrenze der gerichtlich angeordneten Entschädigung zu erhöhen. Außerdem möchte die Kommission eine verbesserte Begriffsbestimmung der mittelbaren Diskriminierung erreichen, so daß diese Fälle miteinschließt, in denen zwar eine Diskriminierungsabsicht nicht nachgewiesen werden kann,

jedoch von der Unternehmenspraxis oder -politik eine erhebliche Diskriminierungswirkung ausgeht.

Was die formellen Untersuchungen betrifft, so wird vorgeschlagen, den Abschnitt 49.4 des Gesetzes abzuschaffen. Dies würde bedeuten, daß die restriktive Wirkung des Falls Prestige umgekehrt würde und die Befugnisse der Kommission zur Durchführung anklageorientierter Untersuchungen über namentlich genannte Personen mit oder ohne Verdacht auf das Begehen einer unerlaubten Handlung eindeutig festgelegt werden. Da die Diskriminierung gewöhnlich verdeckt erfolgt und deswegen schwer nachweisbar ist, würde die Erweiterung der Untersuchungsbefugnisse der Kommission die Wirksamkeit ihrer eigenen Gesetzesdurchführungsaktivitäten wesentlich verstärken. Um den Nachweis diskriminierender Praktiken zu erleichtern, wird empfohlen, die ethnische Überwachung der Arbeitskräfte dem einzelnen Arbeitgeber zur Pflicht zu machen und die Kommission zu ermächtigen, Angaben darüber anzufordern. Hinsichtlich des Erlasses von Nichtdiskriminierungsbescheiden wird vorgeschlagen, diese Befugnis von der Kommission auf unabhängige Gerichte zu verlagern, die ermächtigt werden sollten, dem Diskriminierer bestimmte Abhilfemaßnahmen aufzuerlegen, eine Befugnis, die die Kommission zur Zeit nicht besitzt. Durch eine klare Trennung der Untersuchungs- und Justizfunktionen würden die Möglichkeiten einer wirksameren Verwendung von Nichtdiskriminierungsbescheiden verbessert werden (Kommission für Rassengleichheit, 1991, S. 22-52; Gregory, 1987, S. 123).

Um die Lücke zwischen individuellem Rechtsstreit und formeller Untersuchung zu schließen, hat die Kommission vorgeschlagen, ihr das Recht der Teilnahme an Gerichtsverfahren zu erteilen, sobald außer dem Kläger noch andere Personen durch die behauptete Diskriminierung in Mitleidenschaft gezogen werden können (Kommission für Rassengleichheit, 1985, erörtert in Gregory, 1987, S. 82, 148-165; The Runnymede Trust, 1987, S. 15).

Diese verdünnte Abart des Typs von kollektivem Rechtsstreit, der in den Vereinigten Staaten unter der Bezeichnung 'Class Action' bekannt ist, wäre eine vielsprechende Erweiterung der den Diskriminierungsopfern zur Verfügung stehenden Rechtsmittel, da die Diskriminierung wegen ihrer Verwurzelung in Ängsten und Vorurteilen nur selten als isolierte Einzelhandlung einer Einzelperson auftritt. Wenn Menschen, Unternehmen oder Institutionen diskriminieren, so tun sie dies bei mehr als nur einer Gelegenheit. Weder dieser noch die anderen von der Kommission gemachten Vorschläge über die Wirksamkeit des Gesetzes über die Rassenbeziehungen von 1976 sind bisher von der Regierung angenommen worden. Deshalb kann lediglich der Schluß gezogen werden, daß noch viel zu tun bleibt, um die eingehend kodifizierte Norm der Nichtdiskriminierung in die Praxis umzusetzen.

3. Niederlande

3.1 Vorgeschichte der Gesetzgebung

Im Gegensatz zum Vereinigten Königreich, wo die Gesetze gegen die Rassendiskriminierung erst nach verbreiteten Rassenunruhen und stürmischen Debatten über die Einwanderungspolitik eingeführt wurden, erging in den Niederlanden das Diskriminierungsverbot als Folge von Verpflichtungen im Rahmen des internationalen Rechts. Nach der 1971 erfolgten Ratifizierung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Beseitigung aller Formen der

Rassendiskriminierung wurden Bestimmungen über das Verbot der Diskriminierung in das Strafrecht aufgenommen. In den folgenden Jahren, als die Rassendiskriminierung in zunehmendem Maße zutage trat, wurden diese Bestimmungen jedesmal verfeinert und erweitert, sobald die gesetzgebenden Körperschaften hierzu eine Notwendigkeit sahen (Groenendijk, 1986, S. 3-4).

Folglich finden sich Bestimmungen gegen die Diskriminierung verstreut an verschiedenen Stellen der niederländischen Gesetzgebung. Im Februar 1991 wurde dem Parlament ein umfassender Gesetzesvorschlag über die Gleichbehandlung vorgelegt, in dem die Diskriminierung aufgrund der Rasse, des Glaubensbekenntnisses, der Überzeugung, der politischen Meinung, des Familienstandes und der sexuellen Neigungen verboten wird. Die Parlamentsdebatten über diesen Gesetzesvorschlag im Unterhaus des Parlaments sollen im weiteren Verlauf dieses Jahres beginnen.

3.2 Geltungsbereich der Gesetzgebung

Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung ist im ersten Artikel der niederländischen Verfassung wie folgt verankert: "Alle sich in den Niederlanden aufhaltenden Personen sind unter gleichen Umständen gleich zu behandeln. Eine Diskriminierung aufgrund des Glaubensbekenntnisses, der Überzeugung, politischen Meinung, Rassenzugehörigkeit oder des Geschlechts oder aus irgendeinem anderen Grund ist nicht erlaubt." Was die Rassendiskriminierung betrifft, so wird dieser Grundsatz im Straf-, Zivil- und Arbeitsrecht weiter ausgeführt.

Gemäß Artikel 90quater des Strafgesetzbuchs wird Diskriminierung als jede Form der Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung definiert, deren Zweck oder Wirkung darauf gerichtet ist, die Anerkennung, Inanspruchnahme oder Ausübung der Menschenrechte auf der Grundlage der Gleichheit und die Grundfreiheiten auf politischem, wirtschaftlichem, sozialem, kulturellem oder sonstigem Gebiet des öffentlichen Lebens aufzuheben und zu beeinträchtigen. In Fallrechtsentscheidungen wurde festgestellt, daß sowohl die unmittelbare als auch die mittelbare Rassendiskriminierung eine Diskriminierung im Sinne des Artikels 90quater darstellt. Ausgenommen vom Geltungsbereich ist jedoch die Diskriminierung in der Privatsphäre.

Laut Artikel 137 c), d) und e) des Strafgesetzbuchs gelten als strafbare Handlungen die rassistische Beleidigung, die rassistisch bedingte Anstiftung zu Haß, Diskriminierung und Gewaltanwendung sowie die Veröffentlichung oder Verbreitung dieser Begriffe. Nach Artikel 429ter gilt es als strafbare Handlung, an Tätigkeiten, die auf die Diskriminierung von Personen aus Rassegründen gerichtet sind, teilzunehmen oder diese finanziell zu unterstützen. Artikel 429quater sieht Strafen vor für die Rassendiskriminierung in der Ausübung eines Berufs oder im Angebot von Gütern oder Dienstleistungen. Dieser Artikel hat zur Folge, daß alle öffentlichen Formen der Rassendiskriminierung durch Privatpersonen auf dem Güter- und Dienstleistungsmarkt sowie auf dem Arbeitsmarkt verboten sind. Dagegen sind positive Handlungen zum Zweck der Aufhebung bestehender Ungleichheiten aus dem Geltungsbereich dieses Artikels ausdrücklich ausgeschlossen und daher erlaubt.

Nach Artikel 20 Band 2 des neuen Bürgerlichen Gesetzbuchs besteht die Möglichkeit, die Auflösung von Organisationen anzuordnen, die eine Diskriminierung aus Rassegründen bezwecken oder bewirken. Diese Art der Diskriminie-

rung wird als Verstoß gegen die öffentliche Ordnung betrachtet. Zur Auflösung einer solchen Organisation ist ein Gerichtsurteil erforderlich.

Artikel 1401 des Bürgerlichen Gesetzbuchs behandelt unerlaubtes Verhalten und gesellschaftliche Nachlässigkeit. Aufgrund dieses Artikels kann jemand, der sich eines unerlaubten oder nachlässigen Verhaltens schuldig macht, zur Wiedergutmachung des daraus entstandenen Schadens gezwungen werden. Ob ein Verhalten unerlaubt oder nachlässig ist, ist vom Bezirksrichter zu beurteilen. Die relativ offene Rechtsnorm für unerlaubtes oder nachlässiges Verhalten hat sich als wirksam erwiesen, um in einigen Diskriminierungsfällen Abhilfe zu schaffen.

Was die Arbeitsgesetze betrifft, so wurde das Arbeitsgesetz (Kollektivverträge) von 1927 im Jahr 1971 dahingehend geändert, daß die Bestimmungen, wonach ein Arbeitgeber Arbeitnehmer einer bestimmten Rasse nicht beschäftigen darf oder ausschließlich zu beschäftigen hat, für ungültig erklärt werden. Eine ähnliche Vorschrift wurde dem Gesetz über den wirtschaftlichen Wettbewerb hinzugefügt. Sie erklärt diskriminierend wirkende Bestimmungen in Wettbewerbsvereinbarungen für nicht verbindlich. Artikel 28 des Betriebsratsgesetzes ermächtigt die Betriebsräte, gegen Diskriminierung in einem Unternehmen oder einer Organisation tätig zu werden. In Gerichtsverfahren über unfaire Entlassung muß der Bezirksrichter feststellen, ob die Entlassungsgründe zumutbar sind oder nicht. Die offenen Normen des Artikels 1639 s) des Bürgerlichen Gesetzbuchs ermöglichen die Anfechtung einer Entlassung aus rassistischen Gründen (Possel, 1987, S. XII).

Im niederländischen Fallrecht wurde festgestellt, daß der Ausdruck 'Rasse' in weitem Sinne auszulegen ist: Er umfaßt auch die Hautfarbe, Abstammung und nationale und ethnische Herkunft (d.i. die Terminologie des Übereinkommens über die Beseitigung aller Formen der Rassendiskriminierung). Sie erstreckt sich nicht auf Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit. In mehreren Fällen haben Gerichte jedoch die Meinung vertreten, daß die Unterscheidung zwischen Staatsangehörigen und Ausländern eine Form der unerlaubten mittelbaren Diskriminierung darstellt. Auf dem Gebiet der Beschäftigung ist jede Form der unmittelbaren Diskriminierung durch private Arbeitgeber (siehe unten) aufgrund der Staatsangehörigkeit ausdrücklich verboten (Kruyt, 1989, S. 5). In Artikel 5 des Gesetzes zur Einführung des Europäischen Übereinkommens über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer wird festgestellt:

'Die Bedingungen für die Schließung, Fortsetzung oder Beendigung eines Arbeitsvertrags mit einem Arbeitnehmer, der eine andere als die niederländische Staatsangehörigkeit besitzt und in den Niederlanden wohnhaft ist, dürfen nicht weniger vorteilhaft sein als die Bedingungen, die auf einen Arbeitnehmer niederländischer Staatsangehörigkeit Anwendung finden.'

Diese Bestimmung soll als Artikel 1637ij.a in den arbeitsrechtlichen Abschnitt des Bürgerlichen Gesetzbuchs übertragen werden. Ein Gesetzesvorschlag zur Erweiterung des im gegenwärtigen Artikel 1639h festgelegten Entlassungsschutzes während des gesetzlichen Wehrdienstes auf Ausländer, die ihre Wehrdienstpflicht im Heimatland erfüllen, wird gegenwärtig vom Parlament erörtert.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Rassendiskriminierung nach niederländischem Recht eine strafbare Handlung darstellt. Diskriminierung

aufgrund der Staatsangehörigkeit wird im Bereich der Beschäftigung ausdrücklich untersagt; in anderen sozialen und wirtschaftlichen Bereichen können die Gerichte auf unerlaubte Diskriminierung erkennen.

Im Februar 1991 wurde dem Parlament die Annahme eines umfassenden Gesetzes über die Gleichbehandlung vorgeschlagen. Der Gesetzesvorschlag erweitert den Grundsatz der Nichtdiskriminierung, der auf zivilrechtlichem Gebiet in der Verfassung verankert ist. Außer den in der Verfassung erwähnten verbotenen Diskriminierungsgründen (Glaubensbekenntnis, Überzeugung, politische Meinung, Rassenzugehörigkeit, Geschlecht) bezieht sich der Vorschlag auf heterosexuelle oder homosexuelle Neigungen und den Familienstand. Die Absicht geht dahin, auf mehreren Gebieten eine Ungleichbehandlung zu verhindern, so z.B. in der Beschäftigung, im Wohnungsbereich, im Bildungswesen, im Gesundheitswesen, bei der Altenpflege und im öffentlichen Angebot von Gütern und Dienstleistungen. Vorgesehen ist eine Erweiterung des Rechts einzelner Diskriminierungsopfer zur Eröffnung eines Zivilgerichtsverfahrens auf juristische Personen, d.h. Organisationen, die die Rechte dieser Einzelpersonen verteidigen.

Der Gesetzentwurf untersagt ausdrücklich die unmittelbare und mittelbare Diskriminierung, ausgenommen in mehreren bestimmten Fällen, in denen eine Ungleichbehandlung als objektiv gerechtfertigt betrachtet wird. Positive Handlungen aus Gründen der Rasse und des Geschlechts sind weiterhin in Fällen zulässig, in denen aus diesen Gründen Nachteile verursacht werden. Religiöse, philosophische oder politische Organisationen können die religiöse, philosophische oder politische Überzeugung der von ihnen beschäftigten Personen zur Voraussetzung für die Beschäftigung machen, sofern diese Überzeugungen eine echte berufliche Befähigung für eine bestimmte Berufstätigkeit darstellen.

Der Gesetzentwurf sieht die Einsetzung einer mit Untersuchungs- und Schlichtungsbefugnissen ausgestatteten Kommission für Gleichbehandlung vor. Die Untersuchung über ein angeblich diskriminierendes Verhalten namentlich genannter Personen oder Organisationen ist jedoch nur möglich, wenn die Kommission hierzu aufgefordert wird, d.h. wenn sie eine Klage erhalten hat. Sollte die Kommission die Meinung vertreten, daß eine unerlaubte Diskriminierung stattgefunden hat, so kann sie ein Gerichtsverfahren in Gang setzen, um eine diesbezügliche gerichtliche Verfügung zu erwirken (Nota rechtspositie en sociale integratie minderheden, 1991, S. 24-27).

Es ist darauf hinzuweisen, daß dieser Gesetzentwurf politisch umstritten ist, insbesondere hinsichtlich der Anwendung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung aufgrund sexueller Neigungen und des Familienstandes. Die parlamentarische Debatte über den Entwurf war für im Herbst 1991 im Unterhaus des Parlaments vorgesehen.

3.3 Beschäftigung

Wie im vorhergehenden Abschnitt bereits erwähnt, ist die Diskriminierung aufgrund der Rasse und Staatsangehörigkeit im Bereich der Beschäftigung ausdrücklich verboten. Damit ist eine Diskriminierung aus diesen Gründen bei der Einstellung neuer Arbeitskräfte und eine unterschiedliche Behandlung bereits beschäftigter Arbeitnehmer in bezug auf die Arbeits-, Beförderungs- und Entlassungsbedingungen ungesetzlich. Was den Zugang von Ausländern zur Beschäftigung im öffentlichen Dienst betrifft, so gibt es eine beschränkte

Anzahl von Stellen, für die die niederländische Staatsangehörigkeit ausdrücklich vorausgesetzt wird und auf die Ausländer nicht ernannt werden dürfen. Es handelt sich um Stellen in der Justiz, den Streitkräften, der Polizei, im Diplomatischen Dienst und um Stellen im Bereich der Landessicherheit. Damit ist im öffentlichen Dienst eine Diskriminierung von Ausländern nur in einer beschränkten Anzahl von Fällen gestattet. Eine Diskriminierung aus rassistischen Gründen ist dagegen niemals gestattet (siehe Groenendijk, 1989).

Aufgrund der während der letzten Jahre ergangenen Gerichtsurteile können Handlungen und Anforderungen eines Arbeitgebers eine unerlaubte Diskriminierung darstellen oder auch nicht. So ist es z.B. heute eine feststehende Tatsache, daß übertriebene sprachliche Anforderungen an ungelernete Arbeiter eine Diskriminierung bedeuten. Das Gleiche gilt für Bildungsvoraussetzungen, die über die für einen bestimmten Arbeitsplatz erforderlichen Qualifikationen hinausgehen. Sind diese Anforderungen jedoch für eine bestimmte Aufgabe ein wesentliches Erfordernis - und darüber hat das Gericht zu entscheiden -, so werden die Anforderungen nicht als diskriminierend betrachtet. Ebenso wenig stellt die kollektive Entlassung von Wanderarbeitnehmern eine unerlaubte Diskriminierung dar, wenn der Arbeitgeber dem Gericht beweisen kann, daß der Entlassungsgrund nicht die Staatsangehörigkeit als solche war (Possel, 1988, S. XI-XIV).

Laut Artikel 429quater des Strafgesetzbuchs dürfen Arbeitgeber wie auch Ausbildungsanstalten und Arbeitsämter positive Maßnahmen ergreifen, um die Beschäftigungsaussichten der Wanderarbeitnehmer und rassistischen Minderheitsgruppen zu fördern. Auch die Festsetzung bestimmter Ziele zum Zwecke der Erhöhung der Zahl der Arbeitnehmer aus diesen Gruppen gilt als rechtlich zulässig. Positive Aktionsprogramme zur Förderung der Einstellung von Personen aus bestimmten benachteiligten Gruppen werden namentlich von öffentlichrechtlichen Unternehmen durchgeführt.

Gegenwärtig werden Änderungen des Strafrechts vom Oberhaus des Parlaments erörtert. Zweck dieser Änderungen ist die Straffung der Bestimmungen über die Diskriminierung aufgrund der Rassenzugehörigkeit, des Glaubensbekenntnisses und der Überzeugung durch Hinzufügung des Geschlechts und der sexuellen Neigungen zu den verbotenen Diskriminierungsgründen. Die Änderungen beinhalten auch Vorschläge zur Ausdehnung des Geltungsbereichs des Diskriminierungsverbots, wie es in Artikel 429quater festgelegt ist, auf alle Formen der Diskriminierung in der Ausübung 'eines Berufs, einer Geschäftstätigkeit oder eines öffentlichen Amtes' durch irgendjemanden. Folglich wird die Diskriminierung, einschließlich der Diskriminierung aus Rasse- und Staatsangehörigkeitsgründen, in der Ausübung eines Berufs, Gewerbes oder öffentlichen Amtes im sozialen und wirtschaftlichen Bereich für jedermann zu einer unerlaubten Handlung. Darüber hinaus wird vorgeschlagen, einen neuen Artikel 137g einzuführen, der die Rassendiskriminierung in der Ausübung eines Berufs, Gewerbes oder öffentlichen Amtes zum strafrechtlichen Vergehen erklärt, und dies im Gegensatz zur Diskriminierung aus den im Änderungsvorschlag zu Artikel 429quater erwähnten weitergefaßten Gründen, die eine unerlaubte Handlung darstellen würden.

3.4 Durchführung

In den Niederlanden gibt es keine besonderen Gerichte zur Verhandlung von Klagen über Rassendiskriminierung im Arbeitsbereich. Im Rahmen des niederländischen Rechtsschutzsystems hat jedermann ein Recht auf Klageerhebung vor

einem Zivil- oder Verwaltungsgericht. Im Bereich des Strafrechts ist dagegen die Staatsanwaltschaft allein für die Einleitung eines Gerichtsverfahrens zuständig. Nach Unterrichtung über ein angebliches Vergehen entscheidet der Staatsanwalt über die Einleitung oder Nichteinleitung eines Verfahrens. Wird kein Verfahren eingeleitet, so können die Parteien (einschließlich juristischer Personen, d.h. Organisationen), deren Interessen auf dem Spiel stehen, die Einleitung eines Verfahrens bewirken, indem sie gemäß Artikel 12 der Strafprozeßordnung vor dem Berufungsgericht klagen. Diese Bestimmung ermöglicht es Gemeindeorganisationen und anderen im Kampf gegen die Diskriminierung tätigen Stellen, vor dem Berufungsgericht Klage zu erheben.

Strafbare Handlungen werden fast immer zunächst der Polizei zur Kenntnis gebracht, und nur in Ausnahmefällen gelangen sie unmittelbar zur Kenntnis der Staatsanwaltschaft. Eine Straftat muß gemeldet werden, bevor die Staatsanwaltschaft tätig werden kann. Die Regierung hat bei verschiedenen Anlässen darauf hingewiesen, daß sie Wert auf eine aktive Untersuchungs- und Strafverfolgungspolitik von seiten der Staatsanwaltschaft legt. Der Justizminister hat an alle Staatsanwälte 1984 und 1985 Anweisungen gerichtet, in denen diese dringend ersucht werden, eine aktive Strafverfolgungspolitik zu betreiben und regelmäßig zu berichten, wie sie mit Diskriminierungsfällen verfahren, sind (Hessels, 1987, S. 30).

In Strafsachen haben der Angeklagte und in Zivilsachen beide Parteien, d.h. Kläger und Beklagter, Anspruch auf freien Rechtsbeistand durch einem Rechtsanwalt, sofern ihr Einkommen unter einer bestimmten Grenze liegt. Die Beweislast liegt grundsätzlich bei der Partei, die das Vorliegen einer unerlaubten Handlung behauptet, d.h. in Zivilsachen beim Kläger und in Strafsachen beim Staatsanwalt. Ist das Gericht jedoch überzeugt, daß mit großer Wahrscheinlichkeit eine Diskriminierung begangen wurde, kann es die Umkehrung der Beweislast anordnen (Possel, 1990 (a), S. 11, 33).

Diskriminierungsopfer können sich auch an das Landesamt für die Bekämpfung des Rassismus (siehe unten) wenden und es um Unterstützung bei der Suche nach Abhilfe bei erlittener Ungerechtigkeit ersuchen. Handelt es sich bei einer Klage um diskriminierende Behandlung durch Beamte oder Polizeibeamte, so kann Abhilfe beim Amt des Ombudsmanns (siehe unten) beantragt werden.

Das Strafrecht sieht für unerlaubte Diskriminierung auf dem Gebiet der Beschäftigung Geldstrafen in Höhe von bis zu 10 000 Gulden oder Freiheitsstrafen von bis zu zwei Monaten vor. Die zivilrechtlichen Strafandrohungen sind keinen bestimmten Grenzen unterworfen. Im Rahmen des Arbeitsrechts kann ein Gericht die Wiedereinstellung eines ungerecht entlassenen Arbeitnehmers anordnen.

Die Durchführung der Diskriminierungsverbote liegt nicht allein in Händen der Gerichte. Im Jahr 1987 richtete der Minister für Sozialangelegenheiten und Arbeit an die Arbeitsämter eine Anweisung, in der er betonte, daß die Diskriminierung aufgrund der Verfassung, internationaler Verträge und der Strafgesetze verboten ist. Den Arbeitsämtern fällt in der Durchführung des gesetzlichen Diskriminierungsverbots eine Sonderaufgabe zu, insofern es sich um Diskriminierung im Bereich der Beschäftigung handelt: Sie müssen sich auf den Gebieten der Ausbildung, der Arbeitsplatzzuweisung und der Arbeitnehmerentlassung der Diskriminierung widersetzen und sie bekämpfen. Die Registrierung von rassistischen Merkmalen Arbeitssuchender zur Erfüllung diskriminierender Anforderungen des Arbeitgebers ist ausdrücklich verboten. Darüber hinaus wurden die Arbeitsämter daran erinnert, daß sie der Staatsan-

waltschaft jede ihnen bekannt werdende diskriminierende Handlung eines Arbeitgebers melden müssen (Possel, 1990(a), S. 45).

3.5. Das Landesamt für die Bekämpfung des Rassismus

Anfang 1983 wurde ein Forschungsbericht veröffentlicht, der die Erfahrungen anderer Länder mit gesetzlichen Diskriminierungsverboten beschrieb und die Frage erwog, ob die Schaffung eines 'Antidiskriminierungsinstituts' in den Niederlanden wünschenswert sei. Der Bericht gelangte zu dem Schluß, daß die Opfer von diskriminierendem Verhalten eine Wiedergutmachung nicht leicht durch Gerichtsbeschluß erreichen können, weil es innerhalb der Justiz an entsprechenden Sachkenntnissen mangle und keine speziellen Diskriminierungsverbote bestünden. Der Bericht schloß sich einer von der Kommission für die Rassengleichheit in Großbritannien gemachten Feststellung an, wonach es einer Einzelperson fast unmöglich ist, ohne Beratung und Unterstützung ein Gerichtsverfahren in Gang zu setzen und durchzustehen. Er empfahl die Errichtung eines Instituts zur Unterstützung einzelner Opfer der Rassen-diskriminierung und zur Entwicklung von Mitteln und Wegen zum Kampf gegen die strukturelle Diskriminierung, d.h. gegen diskriminierende Praktiken (Van Duyne Strobosch, 1983, S. 79-111).

Zur gleichen Zeit hatten in gemeinsamem Vorgehen die Landesorganisationen der Minderheiten und die niederländische Zentrale für Ausländer (NCB) einerseits sowie die niederländische Sektion der Internationalen Juristenkommission (NJCM) andererseits Pläne für einen nichtstaatlichen Landesdienst, der Diskriminierungsoffer unterstützen sollte, entwickelt. Dieser Dienst sollte die Sachkenntnis auf dem Gebiet des Rechtsbeistands ausbauen, die lokalen Gruppen für Gemeindebeziehungen unterstützen und ihre Erfahrungen zusammenfassen, Forschungen über diskriminierende Praktiken unternehmen und die Öffentlichkeit informieren. Nachdem ein Antrag, in dem die Regierung dringend um Einrichtung eines solchen Instituts ersucht wurde, vom Unterhaus des Parlaments angenommen worden war, wurde 1985 das Landesamt für die Bekämpfung des Rassismus (LBR) geschaffen. Das Amt ist eine nichtstaatliche Organisation, obgleich es voll vom Staat finanziert wird. Seine Aufgaben sind:

- a) Opfern der Diskriminierung soweit wie möglich Zugang zu der benötigten Beratung zu verschaffen,
- b) eine Schulungsmöglichkeit zu organisieren, um die Sachkenntnis von Rechtsberatern zu erweitern und ein Landesnetz von Rechtshilfespezialisten zu schaffen,
- c) lokale Organisationen, die die Diskriminierung bekämpfen, informatorisch zu bedienen,
- d) Opfern der Diskriminierung oder gefährdeten Personen Auskunft zu bieten, wie sie mit diskriminierendem Verhalten und den ihnen zur Verfügung stehenden Abhilfemitteln umgehen sollten,
- e) strukturelle Diskriminierungsformen und -muster zu ermitteln und
- f) Gerichtsverfahren in die Wege zu leiten, wenn eine Klage eine Grundsatzfrage aufwirft (LBR, 1988, S.19).

Der Kampf gegen die Rassendiskriminierung auf dem Arbeitsmarkt gehört zu den vorrangigen Aufgaben des Amtes, und die meisten beim Amt eingehenden Klagen betreffen Fälle der Diskriminierung im Berufsleben. Diskriminierungsoffer erhalten bei der Suche nach Abhilfemaßnahmen Unterstützung durch Beratung und Verweisung an spezialisierte Rechtsanwälte. Nur in Ausnahmefällen leitet das Amt selbst Verfahren ein. Es veranlaßte die Veröffentlichung von

Sammlungen einschlägiger Gerichtsurteile sowie sonstiger Informationen über Geltungsbereich und Umfang der gesetzlichen Vorschriften gegen die Rassen- diskriminierung in den Niederlanden. Eine Schulung über diese Frage wird u.a. den Angehörigen der Justiz und Beamten der Arbeitsverwaltung, insbesondere der Arbeitsämter, geboten. Forschungen wurden unternommen über diskriminierende Praktiken auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt. Außerdem leistet das Amt eine vielfältige Förderungs- und Informationsarbeit (LBR, 1990).

Da das Amt mit keiner Rechtsprechungskompetenz noch einer sonstigen Gesetzesdurchführungsfunktion ausgestattet wurde, fehlt es ihm an der Befugnis - wie sie z.B. die Kommission für die Rassengleichheit besitzt -, formelle Untersuchungen über Organisationen oder Firmen durchzuführen, die im Verdacht der unerlaubten Diskriminierung stehen. Untersuchungen können nur mit Zustimmung der betroffenen Organisationen durchgeführt werden. Dennoch war es möglich, nach der Veröffentlichung einer Studie über die diskriminierenden Praktiken privater Arbeitsvermittlungsstellen in Konsultation mit dem Verband der privaten Arbeitsvermittlungsstellen (Algemene Bond Uitzendondernemingen, ABU) einen Verhaltenskodex für Arbeitsvermittlungsstellen zu erstellen. Dieser Kodex enthält Richtlinien über die Gleichbehandlung aller Arbeitssuchenden für das Personal von Arbeitsvermittlungsstellen. Rassenmerkmale von Arbeitssuchenden dürfen nicht registriert und Vermittlungsdienste müssen zurückgezogen werden, wenn der Arbeitgeber diskriminierende, d.h. nicht aufgabenbezogene Anforderungen stellt. (Gedragregels ter voorkoming van discriminatie, 1989).

Ein weiterer Kodex wurde nach der Veröffentlichung eines Berichts über die Praktiken der Kraftfahrzeugversicherungen ausgearbeitet. Dieser in Konsultation mit dem Verband der Kraftfahrzeugversicherungen (Nederlandse Vereniging van Automobiel Assuradeuren, NVVA) erstellte Kodex enthält Richtlinien für Versicherungsgesellschaften über die Verhütung von Diskriminierung und die Behandlung von Beschwerden. In Zukunft wird das Amt bestrebt sein, einen allgemeinen Verhaltenskodex für alle Arbeitsbeziehungen zu entwickeln, entsprechend dem britischen Verhaltenskodex im Bereich der Beschäftigung. Zu diesem Zweck werden Konsultationen mit den Sozialpartnern stattfinden (Kruyt, 1989, S. 6; LBR, 1991, S. 3, 9).

3.6 Der Landes-Ombudsmann

Das Amt des Ombudsmanns wurde durch das Gesetz über den Landes-Ombudsmann von 1981 geschaffen. Aufgrund dieses Gesetzes kann jeder, der sich von Beamten der Landesregierung oder der Polizei als ungebührlich behandelt betrachtet, vor dem Ombudsmann klagen. Der Ombudsmann ist eine allgemeine Einrichtung und nicht eigens auf die Bekämpfung des Rassismus ausgerichtet. Er besitzt umfassende gesetzliche Befugnisse zur Untersuchung von Klagen, einschließlich des Rechts der Zeugenvernehmung und der Beschaffung von Beweismitteln zur Feststellung, ob das fragliche Verhalten rechtmäßig war oder nicht. Seine Feststellungen werden der Öffentlichkeit in einem Bericht zugänglich gemacht. Aufgrund dieser Feststellungen erläßt der Ombudsmann ein Urteil und nötigenfalls Empfehlungen. Im Gegensatz zu Gerichtsurteilen sind die Urteile des Ombudsmanns nicht gesetzlich vollstreckbar. Dennoch ist die Arbeit des Ombudsmanns wegen ihrer weiten öffentlichen und politischen Unterstützung von erheblicher Wirkung (The National Ombudsman of the Netherlands, 1990).

Nur wenige der vom Ombudsmann erhaltenen Klagen beziehen sich auf die eine oder andere Form von (Rassen-)Diskriminierung. Die meisten der Klagen haben eine diskriminierende Behandlung durch Polizeibeamte zum Gegenstand

(Biegel und Tjoen-Tak-Sen, 1986, S. 90-100). Hinsichtlich der Diskriminierung in der Beschäftigung ist der Ombudsmann zu dem Urteil gelangt, daß sprachliche Anforderungen für bestimmte Funktionen innerhalb der Streitkräfte gerechtfertigt sind, d.h. keine unerlaubte Diskriminierung darstellen, daß jedoch der 'Wohnort' kein zulässiger Entlassungsgrund ist. In einem weiteren Urteil hat der Ombudsmann die Arbeitsämter verpflichtet, sich Beweise zu verschaffen, daß keine diskriminierenden Überlegungen im Spiel sind, wenn ein Arbeitgeber um Erlaubnis nachsucht, Wanderarbeitnehmer zu entlassen. Vor kurzem wurde entschieden, daß positive Aktionsprogramme, aufgrund derer freie Stellen nur Bewerbern offenstehen, die zu auf dem Arbeitsmarkt benachteiligten Gruppen gehören, keine Verletzung des verfassungsmäßigen Nichtdiskriminierungsgrundsatzes darstellen (Possel, 1987, S. 317-330; ders., 1988, S. 81-83, 93-96; ders., 1991, S. 173-176).

3.7 Auswirkungen der Gesetzgebung

Bis Ende der siebziger Jahre war kaum ein Fall der Rassendiskriminierung vor Gericht gekommen. Gerichtsverfahren wurden aus folgenden drei Gründen nur selten in die Wege geleitet:

- wegen der ungenügenden Reaktion der Polizeibehörden auf Klagen,
- wegen der mangelnden Vertrautheit der Kläger mit gerichtlichen Verfahrensweisen,
- wegen mangelnder Erfahrung (und später mangelnden Fallrechts auf diesem Gebiet) der Interessengruppen, der Rechtsanwälte, der Staatsanwaltschaft und der Justiz mit Diskriminierungsfällen (Hessels, 1987, S. 22).

Dies änderte sich in den achtziger Jahren. Zwischen 1981 und 1984 wurden 140 Diskriminierungsfälle an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet. Von diesen Fällen betrafen 46 die Diskriminierung in der Ausübung eines Berufs oder Gewerbes, die nach Artikel 429quater des Strafgesetzbuchs bestraft wird. Von diesen 46 Fällen führten nur elf zur Verurteilung durch ein Strafgericht (Biegel und Tjoen-Tak-Sen, 1986, S.130-131). In den Jahren 1985 und 1986 stieg die Zahl der als Verstoß gegen Artikel 429quater gemeldeten Fälle beträchtlich an. Insgesamt wurden 68 Fälle verzeichnet, von denen 37 zu einer strafrechtlichen Verfolgung führten. Während des Zeitraums 1987-1988 wurden jedoch nur 22 Fälle von Diskriminierung im Berufsleben verzeichnet, von denen die meisten abgewiesen wurden und lediglich fünf zu einer Strafverfolgung führten (Schreiben des Justizministers an den Präsidenten des Unterhauses des Parlaments, 8. Mai 1990).

Klagen über Diskriminierung in der Beschäftigung sind nur eine Minderheit aller bei der Staatsanwaltschaft erhobenen Diskriminierungsklagen. Überdies ist die Anzahl der aufgrund von Artikel 429quater gemeldeten Fälle während der letzten Jahre beträchtlich zurückgegangen, nachdem während der Zeit von 1985 bis 1986 eine Zunahme verzeichnet worden war. Es dürfte wahrscheinlich sein, daß diese Zunahme der gemeldeten berufsbezogenen Diskriminierungsfälle den Anweisungen zugeschrieben werden kann, die 1985 vom Justizminister an die Staatsanwälte gerichtet und in der diese dringend ersucht wurden, sich um eine aktive Strafverfolgung zu bemühen. Leider hatten diese Anweisungen keine anhaltende Wirkung, da seit 1988 jährlich kaum mehr als zehn Verstöße gegen Artikel 429quater gemeldet wurden, von denen die Mehrzahl abgewiesen wurde. Dies überrascht in Anbetracht der Tatsache, daß in mehreren Untersuchungen von

einer Zunahme der Diskriminierung im Bereich der Beschäftigung die Rede war (siehe Zegers de Beijl, 1990, S. 24-31).

Die Möglichkeit einer Anrufung der Strafgerichte scheint somit begrenzt zu sein. In einer Untersuchung über die Behandlung von Rassendiskriminierungsklagen durch zwischengeschaltete Organisationen (siehe unten) und Rechtsberater, die Polizei, die Staatsanwaltschaft und die Justiz wurde festgestellt, daß weniger als 5 Prozent aller bei zwischengeschalteten Organisationen vorgebrachten Klagen das Stadium der strafrechtlichen Verfolgung vor Gericht erreichen. Nahezu drei Viertel aller eingegangenen Klagen werden auf der mittleren Ebene abgewiesen oder beigelegt. In jedem der nachfolgenden Stadien - Polizei, Rechtsanwälte, Staatsanwalt -, die vor Aufnahme der eigentlichen Strafverfahren durchlaufen werden müssen, wird etwa die Hälfte aller Klagen in der Annahme abgesetzt, daß eine Weiterführung des Verfahrens dem Kläger keinen Erfolg bringen würde (Biegel u.a., 1987, S. 128-130; siehe auch van Dooren, im Druck).

Die gleiche Untersuchung kam ferner zu dem Ergebnis, daß die Opfer einer Diskriminierung nur ungern Klage erheben. Die allgemeine Abneigung der Menschen gegenüber der Klageerhebung ist sogar noch stärker, wenn eine anhaltende Lage, z.B. ein Arbeitsverhältnis, auf dem Spiel steht. Innerhalb der Gruppe derer, die dennoch Klage erheben, sind die angelernten und ungelernten Arbeiter untervertreten (ders., S. 17-45; siehe auch Bouw und Nelissen, 1988; Leeman und Saharso, 1989).

Während des vergangenen Jahrzehnts hat die Anzahl der Gemeindeorganisationen und sonstigen zwischengeschalteten Institutionen, die sich für die Bekämpfung der Diskriminierung einsetzen, wesentlich zugenommen. Lokale Beschwerdestellen für die Meldung von Fällen der Rassendiskriminierung bestehen in etwa 20 Stadtgemeinden, darunter vier Großstädte. Obgleich diese Institutionen für ihren sehr aktiven Kampf gegen rassistische Organisationen bekannt sind, zeigen sie sich nicht sehr wirkungsvoll in der Unterstützung einzelner Opfer von Diskriminierung im Berufsleben. Den meisten Klägern wird geraten, ihre Klage nicht weiter zu verfolgen, da sie Schwierigkeiten haben würden, wenn sie zu beweisen suchten, daß die von ihnen erlittene Behandlung in der Tat eine Diskriminierung darstellt (Biegel u.a., 1987, S. 45-72).

Abgesehen von der Abneigung der Opfer gegenüber einer Klageerhebung liegt eine plausible Erklärung für die geringe relative und absolute Zahl der Klagen in den Schwierigkeiten, denen sich die Kläger und ihre Vertreter gegenübersehen, wenn sie zu beweisen suchen, daß eine unerlaubte Diskriminierung, besonders auf dem Gebiet der Beschäftigung, stattgefunden hat. Jede Klage wird einzeln behandelt. Bei einer Einzelklage ist es praktisch unmöglich zu beweisen, daß die von einer Einzelperson durch ihren Arbeitgeber erfahrene Behandlung wirklich eine Diskriminierung darstellt. Darüber hinaus sind die meisten Beweismittel im Besitz des Arbeitgebers. Zwischengeschaltete Stellen wie auch das Landesamt für die Bekämpfung des Rassismus haben nicht die Untersuchungsbefugnisse zur Beschaffung dieser Beweismittel. Ein weiterer Grund für das Zögern des einzelnen, über Ungleichbehandlung Klage einzureichen, ist das Fehlen einer gesetzlichen Vorschrift zum Schutz von Einzelklägern vor Benachteiligung. Verzichtet der einzelne auf Klageerhebung, so ist es praktisch unmöglich zu beurteilen, ob das Verhalten des Arbeitgebers eine verbreitete und anhaltende Diskriminierung darstellt oder nicht (Possel, 1990(b), S. 17-20).

Über die Zahl der Zivilprozesse über unerlaubte Diskriminierung in der Beschäftigung waren keine Angaben zu finden, aber aufgrund der Informationen im Zusammenhang mit strafrechtlichen Klagen ist es offensichtlich, daß die Möglichkeiten der Anrufung eines Gerichts beschränkt sind. Und selbst wenn ein Fall gerichtlich verfolgt wird, führt dies nur in den wenigsten Fällen dazu, daß der Beklagte zu einer Geldstrafe verurteilt wird, die im allgemeinen bedeutend unter der gesetzlichen Höchststrafe von 10 000 Gulden liegt. Für Klagen über diskriminierende Behandlung durch Arbeitsvermittlungsstellen ist das Schiedsgericht des Verbands der privaten Arbeitsvermittlungsstellen zuständig. Urteile dieses Gerichts beruhen auf den im Verhaltenskodex für Arbeitsvermittlungsstellen enthaltenen Richtlinien. Klagen vor dem Schiedsgericht haben größere Aussichten auf Erfolg als Klagen vor ordentlichen Gerichten (Possel, 1988, S. 150-154, 166-172). Mit anderen Worten sind die Möglichkeiten der Entschädigung einzelner Diskriminierungsopfer durch ordentliche Gerichtsverfahren beschränkt, besonders auf dem Gebiet der Diskriminierung im Bereich der Beschäftigung.

Die Probleme der Bekämpfung der Diskriminierung im Arbeitsleben im Wege der Justiz haben das Landesamt für die Bekämpfung des Rassismus zu dem Schluß veranlaßt, daß die gegenwärtigen Rechtsmittel nicht ausreichen. Das Amt ist der Ansicht, daß der Entwurf zu einem umfassenden Gesetz über die Gleichbehandlung geändert werden sollte, um auch die Staatsangehörigkeit als einen der Gründe für unerlaubte Diskriminierung aufzunehmen. Die niederländische Zentrale für Ausländer (NCB) und die niederländische Sektion der Internationalen Juristenkommission (NJCM) teilen diese Ansicht. Es wurde darüber hinaus betont, daß das Gesetz im Interesse echter Wirksamkeit klare Begriffsbestimmungen der unerlaubten Diskriminierung sowie ausreichende Strafen dagegen enthalten sollte. Abgesehen von einer klar definierten Norm der Nichtdiskriminierung sollte das Gesetz eine Beweisumkehr in bestimmten genau beschriebenen Fällen vorsehen (z.B. bei angeblicher Diskriminierung in der Beschäftigung), ferner einen wirksamen Schutz einzelner Kläger vor Benachteiligung und schließlich eine Überwachungs- und Meldepflicht der Arbeitgeber in bezug auf die Zusammensetzung ihrer Beschäftigten, einschließlich der Möglichkeit der gerichtlichen Erzwingung positiver Aktionen durch die Arbeitgeber. Das Amt ist der Meinung, daß die der Kommission für Gleichbehandlung übertragenen Gesetzesdurchführungsaufgaben erweitert werden sollten. Angeregt durch das Beispiel der Kommission für Rassengleichheit des Vereinigten Königreichs tritt das Amt dafür ein, daß die Kommission auch ermächtigt werden sollte, Untersuchungen über mögliche diskriminierende Praktiken namentlich genannter Organisationen in eigener Initiative durchzuführen, d.h. ohne hierzu einer Klage zu bedürfen. Außerdem sollten zusätzliche Maßnahmen getroffen werden, um den Zugang zu den Gerichten zu verbessern (Possel, 1990(b), S. 17-22; Choenni, 1990, S. 71-73).

Während der parlamentarischen Aussprache über den Gesetzentwurf über die Gleichbehandlung, die zu einem späteren Zeitpunkt in diesem Jahr beginnen soll, wird sich zeigen, ob die Kritik des Amtes von einer Mehrheit von Abgeordneten unterstützt wird. Die Regierung hat ihrerseits bereits festgestellt, daß sie nicht beabsichtigt, ein Gesetz einzuführen, welches die Arbeitgeber zur Überwachung der ethnischen Zusammensetzung ihrer Arbeitskräfte oder zur Durchführung von positiven Aktionsprogrammen zwingen würde, und ihnen ebensowenig einen Anreiz dazu zu bieten, indem sie in Regierungsaufträgen entsprechende Vertragserfüllungsaufgaben einführt (Nota rechtspositie en sociale integratie minderheden, 1991, S.24).

Wie immer die parlamentarische Debatte auch ausgehen mag, sollte darauf hingewiesen werden, daß die bestehenden Rechtsvorschriften in bezug auf die Gleichbehandlung im Arbeitsleben bereits auf ausländische Wanderarbeitnehmer Anwendung finden. Die Diskriminierung im Bereich der Beschäftigung ist sowohl im Zivil- als auch im Strafrecht ausdrücklich verboten. Die Wirksamkeit dieser Vorschriften dürfte jedoch nicht ausreichend sein. Die Zahl der vor Gericht gebrachten Fälle steht in keinem Verhältnis zum tatsächlichen Umfang der Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt. Deshalb dürfte die Einführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Durchführung dieser gesetzlichen Vorschriften sowohl dringend als auch von grundlegender Bedeutung sein.

4. Schweden

4.1 Vorgeschichte der Gesetzgebung

Chancengleichheit und Gleichbehandlung der Wanderarbeitnehmer war der Ausgangspunkt der schwedischen Einwanderungspolitik seit 1967. Spezielle gesetzliche Diskriminierungsverbote wurden aufgrund der nach internationalem Recht eingegangenen Verpflichtungen, z.B. der Übereinkommen der Vereinten Nationen und der IAO, erlassen. Diese Gesetzesvorschriften wurden während des letzten Jahrzehnts, als die Rassendiskriminierung stärker zutage trat, weiter ausgebaut.

Nach den 1967 eingeführten Einwanderungsbeschränkungen müssen alle ausländischen Staatsangehörigen, außer denen der anderen Nordischen Länder (Finnland, Island, Norwegen und Dänemark), die in Schweden eine Beschäftigung aufnehmen möchten, vor der Einreise eine Arbeitserlaubnis erhalten. In der Folge kam Anfang der siebziger Jahre die Einwanderung zur Arbeitsaufnahme aus nichtnordischen Ländern praktisch zum Stillstand. Seitdem besteht die Einwanderung aus diesen Ländern in erster Linie aus der Familienzusammenführung und aus Asylbewerbern (Hammar, 1985, S. 25-35).

Im Jahr 1975 nahm das Parlament ein Gesetz an, das noch heute in Kraft ist und neue Richtlinien für die Politik in bezug auf Einwanderer und ethnische Minderheiten enthält. Diese Politik beruht auf drei Zielsetzungen: Gleichheit zwischen Einwanderern und Schweden, kulturelle Wahlfreiheit für Einwanderer und Zusammenarbeit und Solidarität zwischen der einheimischen schwedischen Mehrheit und den verschiedenen ethnischen Minderheiten. Im Rahmen dieser Politik wurde das bereits bestehende sprachliche Lehrprogramm - mit dem Recht auf Arbeitsbefreiung zum Erlernen der schwedischen Sprache - ausgedehnt und der schwedischen Einwanderungsbehörde die besondere Verantwortung übertragen, die allgemeine Öffentlichkeit über die Ziele dieser Politik zu unterrichten. Seit 1986, als die Frage der Einwanderungspolitik vom Parlament erörtert wurde, sind Aktionen zur Bekämpfung feindseliger Haltung gegenüber Ausländern zum Kernstück der Maßnahmen der Einwanderungspolitik geworden. Unter anderem wurde ein Ombudsmann gegen ethnische Diskriminierung (siehe unten) ernannt, um die Diskriminierung gegenüber Ausländern und Volksgruppen zu bekämpfen (Swedish Immigration Policy, 1984; Immigrants in Sweden, 1989).

4.2 Geltungsbereich der Gesetzgebung

In der schwedischen Gesetzgebung wird die Bezeichnung 'Rassendiskriminierung' normalerweise nicht verwendet. Stattdessen wird der

umfassendere Begriff 'ethnische Diskriminierung' verwendet, der die Diskriminierung aus Gründen der Rasse, Hautfarbe, nationalen oder ethnischen Herkunft oder des Glaubensbekenntnisses mit einschließt.

Die schwedische Verfassung von 1974 beruht auf dem Grundsatz der Gleichheit aller Menschen (Kapitel 1 Abschnitt 2). Er ist eine Hauptquelle des Rechtsschutzes gegen ethnische Diskriminierung, sowohl für schwedische Staatsangehörige als auch für ausländische Gastarbeiter. Kapitel 2 Abschnitt 15, der die Grundfreiheiten und -rechte behandelt, sieht vor, daß keine Satzung oder Bestimmung zu einer ungerechten Behandlung eines Bürgers aufgrund seines Geschlechts oder des Umstandes, daß er wegen seiner Rasse, Hautfarbe oder ethnischen Herkunft einer Minderheit angehört, führen darf.

Gemäß Abschnitt 20 desselben Kapitels besitzen rechtmäßig in Schweden wohnhafte Ausländer mit einigen wenigen Ausnahmen die gleichen Rechte und Freiheiten wie schwedische Bürger. Ausländer sind den Einwanderungsgesetzen unterworfen und dürfen das Land nicht nach eigenem Gutdünken betreten noch sich an einem beliebigen Ort niederlassen. Die Beschäftigung in höheren Stellen der Landesregierung, der bewaffneten Streitkräfte, der Justiz und in Stellen im Zusammenhang mit der Landessicherheit ist nur schwedischen Staatsangehörigen offen. Ausländer sind nicht berechtigt, als Wähler oder Wahlkandidat an Parlamentswahlen teilzunehmen, doch haben sie das aktive und passive Wahlrecht bei lokalen Wahlen.

Ein Teil der Verfassung bildendes Sonderstatut, das Gesetz über die Pressefreiheit, regelt die Haftung für alle unerlaubten Handlungen im Zusammenhang mit gedruckten Veröffentlichungen. Gemäß Kapitel 7 Abschnitt 4.11 gilt Agitation gegen eine Volksgruppe in gedruckten Veröffentlichungen als strafbare Handlung, die gerichtlich verfolgt werden kann. Abgesehen von Geldstrafen, die gegen den Verfasser, verantwortlichen Schriftleiter, Herausgeber und Druckereiunternehmer verhängt werden können, können Verstöße gegen das Gesetz über die Pressefreiheit zur Beschlagnahme der fraglichen Veröffentlichung und zur Verurteilung zu Schadensersatz führen. Ein ähnliches System gilt für Verstöße durch die Rundfunkmedien.

Im schwedischen Strafrecht werden zwei Formen der ethnischen Diskriminierung ausdrücklich zu Straftaten erklärt. Strafbar laut Kapitel 16 Abschnitt 8 ist die Anstiftung zum Rassen- oder Volkshaß - beschrieben als eine Bedrohung oder Verächtlichmachung einer Volks- oder ähnlichen Personengruppe unter Bezugnahme auf deren Rasse, Hautfarbe, nationale oder ethnische Herkunft oder Glaubensbekenntnis. Abschnitt 9 desselben Kapitels stellt die 'ungesetzliche Diskriminierung' der gleichen Personenkategorien sowie Homosexueller in der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen unter Strafe. Die Bestimmungen dieser beiden Artikel sind somit von allgemeinem Charakter, denn sie bieten keinen ausdrücklichen Schutz im Arbeitsverhältnis. Allgemeine Verbotbestimmungen in bezug auf beleidigendes Verhalten (Kapitel 5 Abschnitt 3) und Anstiftung zum Aufruhr (Kapitel 16 Abschnitt 5) sind ebenfalls auf durch Rassen- oder Volkshaß beeinflusste Handlungen anwendbar.

Laut Kapitel 1 Abschnitt 3 und Kapitel 5 Abschnitt 1 des Gesetzes über Schadensersatz kann dem Opfer eines beleidigenden Verhaltens oder einer unrechtmäßigen Diskriminierung außer der Entschädigung für wirtschaftlichen Verlust Schmerzensgeld für seelisches Leid, das ihm durch das Vergehen zugefügt wurde, zuerkannt werden.

Im Jahr 1986 nahm das Parlament das Gesetz gegen ethnische Diskriminierung an. In diesem Gesetz wird die ethnische Diskriminierung definiert als unfaire, ungerechte oder beleidigende Behandlung einer Person oder Personengruppe im Verhältnis zu anderen aus Gründen der Rasse, Hautfarbe, nationalen oder ethnischen Herkunft oder des Glaubensbekenntnisses (Abschnitt 1). Das Gesetz enthält keine Verbote als solche, den Ausgangspunkt bildeten die bereits bestehenden gesetzlichen Vorschriften. Gemäß Abschnitt 2 des Gesetzes wurde ein Ombudsmann gegen die ethnische Diskriminierung ernannt, der die Aufgabe hat, der ethnischen Diskriminierung im Arbeitsleben und in anderen gesellschaftlichen Bereichen entgegenzuwirken. Der Ombudsmann hat die Pflicht, Personen, die sich als Diskriminierungsopfer betrachten, zur Wahrung ihrer Rechte Rat und Auskunft zu erteilen und Maßnahmen zu treffen, um durch Gespräche mit Behörden, Arbeitgebern und anderen Organisationen und durch Beeinflussung der Öffentlichkeit der Diskriminierung entgegenzuwirken (Abschnitt 3). Der Ombudsmann hat nicht die Stellung einer Aufsichtsbehörde als solcher, noch ist er ermächtigt, Gerichtsverfahren einzuleiten. Die Arbeitgeber sind jedoch verpflichtet, Ausspracheersuchen des Ombudsmanns Folge zu leisten und alle verlangten Auskünfte zu liefern (Abschnitt 6). Der Ombudsmann sowie der Beratungsausschuß für Fragen der ethnischen Diskriminierung, der gemäß Abschnitt 5 des Gesetzes eingesetzt wurde, dürfen der Regierung gesetzliche Maßnahmen zur Bekämpfung der ethnischen Diskriminierung vorschlagen.

4.3 Beschäftigung

Auf dem schwedischen Arbeitsmarkt und im Arbeitsleben im allgemeinen wurden keine Regeln oder Gesetze zu dem speziellen Zweck eingeführt, der unmittelbaren oder mittelbaren ethnischen Diskriminierung entgegenzuwirken. Aufgrund der Verfassungsbestimmungen über die Gleichbehandlung der Bürger und Ausländer werden jedoch im schwedischen Recht alle Menschen ungeachtet ihrer ethnischen oder nationalen Herkunft als gleich betrachtet. Allgemeine Gesetze zur Verhütung von Willkür, Ungerechtigkeit oder Voreingenommenheit gelten deshalb auch für Fälle der ethnischen Diskriminierung (Nobel, 1989, S. 13).

Aufgrund des Gesetzes zum Schutz der Beschäftigung, das 1982 in Kraft trat, muß jede von einem Arbeitgeber ausgesprochene Kündigung auf objektiven Tatsachen beruhen (Abschnitt 7 und 8). Dies schließt eine Entlassung aus Diskriminierungsgründen indirekt aus: So ist in Gerichtsentscheiden festgestellt worden, daß unnötige Anforderungen in bezug auf die Kenntnis der schwedischen Sprache keinen objektiven, d.h. nichtdiskriminierenden, Entlassungsgrund darstellen. In ähnlicher Weise enthält das Gesetz über den Vertrag Regeln in bezug auf die Diskriminierung im Arbeitsentgelt. Darüber hinaus kann ein Gericht unter Berufung auf den Grundsatz einwandfreier Arbeitsmarktpraktiken jeden Arbeitsvertrag, selbst einen Gesamtarbeitsvertrag, den es für diskriminierend hält, für ungültig erklären.

Die Einstellung von Arbeitnehmern im öffentlichen Sektor beruht auf objektiven Anforderungen, so daß die Diskriminierung aus ethnischen Gründen in der Auswahl der Arbeitnehmer untersagt ist (Verfassung, Kapitel 11 Abschnitt 9). Es bestehen keine entsprechenden Voraussetzungen für die Personaleinstellung im Privatsektor, wo das Recht der Beschäftigung von Personen weitgehend uneingeschränkt ist, abgesehen von Einschränkungen zur Verhütung der Diskriminierung der Geschlechter. Obgleich es keine ausdrücklichen Bestimmungen darüber enthält, macht das Gesetz zum Schutz der Beschäftigung es sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor zur

unerlaubten Handlung, einen Arbeitnehmer aufgrund der Staatsangehörigkeit, Rasse, Hautfarbe, ethnischen Herkunft oder des Glaubensbekenntnisses zu entlassen, wenn dies - und darüber hat das Gericht zu befinden - einen ungerechten Entlassungsgrund darstellt. Im Privatsektor besteht kein ähnlicher Schutz, wenn ein Arbeitgeber es aus diesen Gründen ablehnt, jemanden zu beschäftigen. Folglich gibt es in bezug auf die Einstellungsverfahren privater Unternehmer und Gesellschaften keine Rechtsmittel gegen ethnische Diskriminierung.

In Anbetracht des Fehlens eines besonderen Diskriminierungsverbots im Arbeitsrecht lohnt sich ein Blick auf eine dreiseitige Initiative der Gewerkschaften, der Arbeitgeberverbände und der schwedischen Einwanderungsbehörde zur Veröffentlichung eines Leitfadens mit Richtlinien für die Gleichbehandlung am Arbeitsplatz. In diesem Leitfaden wird den Arbeitnehmern und Arbeitgebern nahegelegt, unter Arbeitnehmern unterschiedlicher Volkszugehörigkeit gute Beziehungen zu fördern und ein diskriminierendes Verhalten am Arbeitsplatz zu bekämpfen. Der Leitfaden betont nicht nur den Grundsatz der Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung ohne Rücksicht auf die ethnische und nationale Herkunft, Rassenzugehörigkeit, Hautfarbe oder das Glaubensbekenntnis, sondern enthält auch Empfehlungen über die praktische Verwirklichung dieses Grundsatzes am Arbeitsplatz. Außerdem enthält er Zusammenfassungen der geltenden Gesetze und betont, daß die Arbeitsgesetze in gleicher Weise für alle Arbeitnehmer unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit gelten (Immigrants in the Company, 1987). Der Leitfaden fand eine weite Verteilung unter den Sozialpartnern und wird auch für die Förderungstätigkeit der Arbeitsämter (AMS) verwendet.

4.4 Durchführung

Für Klagen von Einzelpersonen über Diskriminierung oder ungerechte Behandlung im allgemeinen sind die ordentlichen Bezirksgerichte zuständig, die sowohl für Zivil- als auch für Strafsachen als Erstinstanz dienen. Jedermann hat das Recht, einen Zivilprozeß anzustrengen. Dagegen fallen Strafrechtsverfahren in die ausschließliche Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft. In Schweden haben ebenso wie in den Niederlanden beide Parteien Anspruch auf kostenlosen Rechtsbeistand, wenn ihr Einkommen unter einer bestimmten Grenze liegt. Kollektivstreitigkeiten, d.h. Streitigkeiten zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften, oder Fälle, die die Auslegung von Gesamtarbeitsverträgen berühren, werden dem Arbeitsgericht zugewiesen. Der Zugang zu diesem Gericht ist jedoch beschränkt. Nur kollektivvertraglich gebundene Arbeitgeber oder Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften haben einen unmittelbaren Zugang zu ihm. In der Praxis wird das Arbeitsgericht nur für Fälle von größerer Bedeutung, die ein 'Kollektivinteresse' berühren, herangezogen (Adlercreutz, 1990, S. 138-146).

Die Gerichte sind nicht der einzige Weg, um die Durchführung der Gesetze zu erzwingen. Wer immer eine Klage über das Verhalten einer öffentlichen Behörde oder Institution einreichen möchte, kann sich auch an die Justizkanzlei oder den parlamentarischen Ombudsmann wenden, die von der Regierung bzw. dem Parlament ausdrücklich beauftragt sind, öffentlich tätige Rechtspersonen zu überwachen.

Da es keine besonderen arbeitsrechtlichen Vorschriften gegen die ethnische Diskriminierung gibt, bestehen auch keine Vollstreckungsbestimmungen für Opfer dieser Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt. Jedoch können Personen,

die sich von einem Arbeitgeber aus ethnischen Gründen als ungerecht behandelt betrachten, an den Ombudsmann gegen ethnische Diskriminierung um Rat und Schlichtung wenden.

4.5 Der Ombudsmann gegen ethnische Diskriminierung

Wie vorstehend erwähnt, ernannte die Regierung aufgrund des Gesetzes gegen die ethnische Diskriminierung von 1986 einen Ombudsmann gegen ethnische Diskriminierung (DO). Obgleich der Ombudsmann von der Regierung ernannt wurde, ist er in seiner Tätigkeit und seinen Entscheidungen unabhängig. Sein Mandat erstreckt sich auf die Arbeit zur Beseitigung der ethnischen Diskriminierung - definiert in Abschnitt 1 des Gesetzes als Diskriminierung aufgrund der Rasse, Hautfarbe, nationalen oder ethnischen Herkunft oder des Glaubensbekenntnisses - im Arbeitsleben und in anderen gesellschaftlichen Bereichen durch Schlichtung und Beratung. Die Privatsphäre ist aus dem Mandat ausgeschlossen.

Der Ombudsmann hat drei Hauptaufgaben:

1. die Behandlung von Fällen, die ihm aufgrund von Klagen oder Berichten zur Kenntnis gelangen oder von ihm aus eigener Initiative aufgegriffen werden, in denen Einzelpersonen oder Gruppen einer Diskriminierung aufgrund der Volkszugehörigkeit unterworfen wurden;
2. die Durchführung von Maßnahmen allgemeiner Art zur Bekämpfung der ethnischen Diskriminierung;
3. Beratung der Regierung und anderer Körperschaften über neue Gesetze oder anderer Maßnahmen zur Bekämpfung der ethnischen Diskriminierung.

Der Ombudsmann wird von einem Beratungsausschuß für ethnische Diskriminierung unterstützt. Dieser umfaßt einen Richter des Obersten Gerichtshofs sowie zwei Politiker, von denen je einer der Regierungspartei und der Opposition angehört. Seine Hauptaufgabe besteht in der Beratung des Ombudsmanns in Grundsatzfragen, in der Formulierung von Vorschlägen zu Gesetzesänderungen und in der Behandlung besonderer Fälle.

Die Behörden sind zur Unterstützung des Ombudsmanns und zur Zusammenarbeit mit ihm verpflichtet. Privatunternehmer sind - unter Androhung von Geldstrafen - verpflichtet, an Verhandlungen teilzunehmen oder die vom Ombudsmann angeforderten Auskünfte zu liefern. Der Ombudsmann hat keine eigenen Rechtsbefugnisse und kann auch nicht vor Gericht Klage erheben. Er ist somit mehr eine Behörde mit Verhandlungs-, Weisungs- und Beratungsbefugnissen als eine Justizbehörde (Nobel, 1990, S. 1-2).

4.6 Auswirkungen der Gesetzgebung

Da das Arbeitsrecht keine besonderen Bestimmungen über die unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung aufgrund der Volkszugehörigkeit enthält, ist es praktisch unmöglich, ihre Auswirkungen auf die Lage der Wanderarbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt zu beurteilen. Was die Wirkungen des gemeinsam von den Sozialpartnern und der schwedischen Einwanderungsbehörde (SIV) herausgegebenen Leitfadens betrifft, so wurden diese nie bewertet. Obgleich der Leitfaden

wichtige, einem Verhaltenskodex ähnelnde Richtlinien über die Durchführung der Chancengleichheit auf der Ebene des Arbeitsplatzes enthält, ist sein Einfluß unklar. Fest steht lediglich, daß er sich auf die Arbeitslosenquote der Ausländer nicht ausgewirkt hat. Während des letzten Jahrzehnts lag diese Quote doppelt so hoch wie die Arbeitslosenquote der schwedischen Bevölkerung. Im Jahr 1990 lag die Gesamtarbeitslosenquote bei 1,8 Prozent, während die Arbeitslosigkeit bei nichtnordischen Ausländern einen scharfen Anstieg bis auf 6,3 Prozent verzeichnete (Hammar, 1989, S. 8-11; Immigrant and Refugee Policy in Sweden 1991, S.24). Deshalb müssen sich die folgenden Ausführungen vor allem auf die Wirkungen des Gesetzes gegen die ethnische Diskriminierung von 1986 beziehen, d.h. auf die vom Ombudsmann gegen ethnische Diskriminierung entfaltete Tätigkeit.

Im Lauf der letzten Jahre ist die Zahl der dem Ombudsmann eingereichten Einzelklagen unaufhörlich gestiegen, um einen Stand von etwa 600 Klagen jährlich zu erreichen. Etwa ein Drittel dieser Klagen werden zurückgewiesen, weil sie außerhalb des Zuständigkeitsbereichs des Ombudsmanns fallen. In rund einem weiteren Drittel der Fälle wird den Klägern geraten, an welche Stelle sie sich zu wenden haben, um ihre Rechte zu wahren, während in dem verbleibenden Drittel der Fälle der Ombudsmann selbst tätig wird. Diese Tätigkeit umfaßt Untersuchungen und Verhandlungen mit allen betroffenen Parteien, um eine für den Kläger annehmbare Regelung zu erzielen (Nobel, 1990, S.3).

Die meisten Klagen richten sich gegen ethnische Diskriminierung in der Beschäftigung, im Wohnungswesen und im öffentlichen Leben. Von den rund 200 Klagen, die jährlich bearbeitet werden, betreffen 15 Prozent die Diskriminierung in der Beschäftigung. Innerhalb dieser Gruppe ist der Vorwurf der Diskriminierung von Stellenbewerbern die häufigste Art der Klage. Klagen über ethnische Diskriminierung bei der Arbeitssuche sind äußerst schwer beizulegen in Anbetracht der Schwierigkeit, eine unterschiedliche Behandlung aufgrund der Volkszugehörigkeit zu beweisen, und wegen des Fehlens einer speziellen Gesetzgebung für den Privatsektor. Nur in einer Minderheit aller arbeitsbezogenen Klagen gelingt dem Ombudsmann eine Schlichtung, die den Kläger befriedigt. Eine zusätzliche Beschränkung liegt in dem Umstand, daß der Ombudsmann nicht zur Veröffentlichung seiner Untersuchungsergebnisse befugt ist. Während die Kommission für Rassengleichheit im Vereinigten Königreich ihre Untersuchungsergebnisse u.a. auch im Falle diskriminierender Praktiken namentlich genannter Arbeitgeber veröffentlichen darf, fehlt dem schwedischen Ombudsmann diese gesetzliche Ermächtigung. Überdies scheuen sich die Opfer der ethnischen Diskriminierung, Klage zu erheben, weil sie befürchten, daß sie dadurch ihre Aussichten auf dem Arbeitsmarkt weiter beeinträchtigen (Nobel, 1987, S. 5-7; ders. 1989, S. 21).

Der Ombudsmann behandelt nicht nur Einzelklagen, sondern erteilt der Öffentlichkeit auch Auskunft über die Art und Ausdehnung der ethnisch bedingten Diskriminierung und die bestehenden Abhilfemaßnahmen. Insbesondere informiert er interessierte Einzelpersonen und Organisationen und veranstaltet Schulungskurse für Beamte, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände usw. Die Schulungsarbeit, Informationstätigkeit, Bewußtseinsbildung und Teilnahme an öffentlichen Debatten über Einwanderungsfragen und die Behandlung der Einwanderer in der schwedischen Gesellschaft sind ein wichtiger Aspekt der Arbeit des Ombudsmanns. Schließlich berät der Ombudsmann die Regierung in Fragen der Gesetzgebung in bezug auf Ausländer und ethnische Minderheiten (Nobel, 1989, S. 21-22).

Aufgrund seiner jahrelangen Amtserfahrung ist der Ombudsmann überzeugt, daß die bei seinem Amt eingereichten Klagen nur die sprichwörtliche Spitze des Eisbergs darstellen (ebd., S. 21). Die Diskriminierung ist offenbar eine weitverbreitete Erscheinung im schwedischen Arbeitsleben, woraus sich die Notwendigkeit einer besonderen Antidiskriminierungsgesetzgebung erklärt. Im Jahr 1989 unterbreitete der Ombudsmann der Regierung Vorschläge zum Verbot aller Formen der ethnischen Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt. Diese Vorschläge beschränkten die Freiheit der Arbeitgeber zur Beschäftigung beliebiger Arbeitskräfte. Darüber hinaus wurde vorgeschlagen, die Beweislast in Gerichtsverfahren über Fälle aus dem Arbeitsleben zu teilen: Wenn der Kläger glaubhaft darlegen kann, daß er aus ethnischen Gründen diskriminiert wurde, muß der Arbeitgeber beweisen, daß eine diskriminierende Behandlung nicht stattgefunden hat. Es wurde ebenfalls vorgeschlagen, analog zu der Bestimmung über die Opfer einer 'ungesetzlichen Diskriminierung' in der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen die Möglichkeit zu schaffen, daß Opfer ethnischer Diskriminierung im Arbeitsleben Schadensersatz verlangen können. Diese Vorschläge wurden von der Regierung an eine Kommission zur Untersuchung der Maßnahmen gegen die ethnische Diskriminierung überwiesen (siehe unten).

Die Tätigkeit des Ombudsmanns wurde kürzlich im schwedischen Parlament positiv beurteilt. Im Urteil des Parlaments haben die umfassenden Möglichkeiten des Ombudsmanns zur Wahl seiner Wirkungsbereiche und Aktionsmethoden, verbunden mit nur beschränkten gesetzlichen Vollmachten der schwedischen Gesellschaft wertvolle Dienste geleistet. Es wurde deshalb beschlossen, daß der Ombudsmann seine Tätigkeit in der gleichen Weise wie während der ersten drei Amtsjahre weiterführen sollte.

Der Ombudsmann nahm an der Arbeit der Sonderkommission gegen Rassismus und Fremdenhaß teil, die von der Regierung 1987 eingesetzt wurde. Die Aufgaben dieser Kommission bestanden in der Untersuchung zusätzlicher Maßnahmen, die zur Bekämpfung des Rassismus und der Fremdenfeindlichkeit getroffen werden konnten. In ihrem im Mai 1989 vorgelegten Schlußbericht schlug die Kommission u.a. vor, ein spezielles Gesetz gegen die ethnische Diskriminierung im Arbeitsleben zu erwägen. Im Gefolge dieser Empfehlungen wurde eine Kommission zur Untersuchung von Maßnahmen gegen ethnische Diskriminierung eingesetzt. Diese Kommission soll die Wirksamkeit des Gesetzes gegen die ethnische Diskriminierung überprüfen und die Notwendigkeit eines besonderen Gesetzes gegen die ethnische Diskriminierung im Arbeitsleben feststellen. Wenn sie es für zweckmäßig hält, kann die Kommission Vorschläge für ein solches Gesetz vorlegen. Der Schlußbericht der Kommission ist erst 1992 fällig, doch in Anbetracht der umfangreichen Erfahrungen des Ombudsmanns mit der Diskriminierung im Bereich der Beschäftigung kann mit Vorschlägen für ein besonderes Gesetz gegen die ethnische Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt gerechnet werden (Europarat, 1990, S. 23).

Solange kein spezielles Gesetz vorliegt, sind die Möglichkeiten des Ombudsmanns zur Bekämpfung der Diskriminierung in der Beschäftigung stark begrenzt, und zwar wegen seiner beschränkten Rechtsvollmachten und der Tatsache, daß keine Rechtsvorschriften gegen ethnische Diskriminierung von Arbeitsplatzbewerbern im Privatsektor vorliegen. Solange die unmittelbare Diskriminierung bei der Einstellung von Personal in diesem Sektor sowie die mittelbare Diskriminierung im Arbeitsleben im allgemeinen nicht ausdrücklich verboten sind, bleibt die Wirksamkeit einer Behörde wie der des schwedischen Ombudsmanns im Kampf gegen die Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt weitgehend illusorisch.

5. Schlußfolgerungen

In diesem Arbeitspapier wurde ein Überblick über die im Vereinigten Königreich, in den Niederlanden und in Schweden bestehenden gesetzlichen Vorkehrungen gegen die Diskriminierung dargestellt. Bestimmungen über die Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt und ihre Auswirkungen auf die Lage der Wanderarbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt wurden im einzelnen untersucht.

Das im Vereinigten Königreich bestehende System des Common Law kennt keine Verfassung, in der ein allgemeiner Grundsatz der Nichtdiskriminierung niedergelegt ist. Jedoch erklärt das Gesetz über die Rassenbeziehungen von 1976 sowohl die unmittelbare als auch die mittelbare Diskriminierung aufgrund der Rassenzugehörigkeit, Hautfarbe, Staatsangehörigkeit und ethnischen oder nationalen Herkunft für ungesetzlich. Diese sehr eingehende Zivilgesetzgebung erfaßt nahezu jeden Aspekt des öffentlichen Lebens, einschließlich der Beziehungen auf dem Gebiet der Beschäftigung.

In den Niederlanden und in Schweden ist die Nichtdiskriminierung eine Verfassungsnorm. Die von dieser Norm erfaßten Diskriminierungsgründe schließen gemäß dem Übereinkommen über die Beseitigung aller Formen der Rassendiskriminierung auch die Rassenzugehörigkeit ein. In den Niederlanden findet sich sowohl im Straf- als auch im Zivilrecht eine Vielzahl eingehender Verbotsvorschriften über die Diskriminierung und die Anstiftung zum Rassenhaß. In Gerichtsentscheidungen ist festgestellt worden, daß Gesetzesvorschriften über die Diskriminierung sowohl für die unmittelbare als auch für die mittelbare Diskriminierung gelten und auf die Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit ausgedehnt werden können. Was die Beschäftigung betrifft, so gelten die Diskriminierungsverbote im Arbeitsrecht ausdrücklich auch in bezug auf Ausländer. In Schweden bestehen keine gesetzlichen Vorschriften über rassische oder ethnische Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt. Jedoch gibt es ein verfassungsmäßig garantiertes Recht auf Gleichbehandlung von Ausländern sowie Abschnitte im Strafgesetzbuch, in denen die Anstiftung zum Rassenhaß und die Diskriminierung in der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen verboten werden.

Somit gelten Wanderarbeitnehmer in den drei in diesem Bericht behandelten Ländern als gleichberechtigt vor dem Gesetz. In zahlreichen Forschungsberichten, zusammengefaßt von Zegers de Beijl (1990), wird jedoch darauf hingewiesen, daß die Diskriminierung von Wanderarbeitnehmern weitverbreitet und hartnäckig ist. Mit anderen Worten besteht zwischen Rechts- und Sachlage ein deutlicher Unterschied. Zur Erklärung dieses Unterschieds kann ein Blick auf Mängel in den gesetzlichen Vorschriften und auf die Art der Durchführung dieser Vorschriften dienlich sein.

Betrachtet man die gesetzlichen Vorschriften, so erscheint die Lage im Vereinigten Königreich als mehr oder weniger zufriedenstellend. Trotz seiner Beschränkungen bietet das Gesetz über die Rassenbeziehungen von 1976 eine umfassende und eingehende Kodifizierung des Rechts der Wanderarbeitnehmer auf Gleichbehandlung. Die Gesetze der Niederlande sind sowohl im Straf- als auch im Zivilgesetzbuch verstreut anzutreffen. Obgleich sich dadurch eine ziemlich unklare und unzugängliche Gesetzeslage ergibt, wird das Recht der Wanderarbeitnehmer auf Gleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt ausdrücklich gewährleistet. In Schweden ist das Verfassungsrecht von Ausländern auf Gleichbehandlung bisher noch nicht in einer besonderen Gesetzgebung mit

Garantie der Nichtdiskriminierung auf dem Arbeitsmarkt niedergelegt worden. Dieser Mangel in der Gesetzgebung macht es den Arbeitgebern des Privatsektors möglich, Stellenbewerber aus Gründen der Rasse, Hautfarbe und/oder Staatsangehörigkeit rechtmäßig zu diskriminieren.

Hinsichtlich der Handhaben zur Durchführung der Gesetze sollte erwähnt werden, daß sowohl im Vereinigten Königreich als auch in Schweden gesetzliche Durchführungsorgane vorhanden sind. Während die Vollmachten der Kommission für Rassengleichheit in ihren Einzelheiten gesetzlich geregelt sind, ist die gesetzliche Autorität des Ombudsmanns beschränkt. Zusammen mit den vorstehend erwähnten Mängeln in der Gesetzgebung führt dies dazu, daß der Ombudsmann über wenig Macht verfügt, um Klagen in einer für die Kläger befriedigenden Weise beizulegen. Die Kommission für Rassengleichheit hat Befugnisse zur Unterstützung von Einzelklägern in Streitfällen ebenso wie zur Durchführung von Untersuchungen über diskriminierende Praktiken der Arbeitgeber. Darüber hinaus ist sie ermächtigt, Verhaltensregeln auf dem Gebiet der Beschäftigung zu erlassen. Diese Verhaltenskodexe haben sich als wirkungsvoll für die Verringerung der Rassendiskriminierung erwiesen. Es gibt jedoch für die Arbeitgeber nur wenig Anreiz, ihre Empfehlungen freiwillig durchzuführen. Das niederländische Amt für die Bekämpfung des Rassismus hat keine gesetzlichen Vollmachten und damit keine amtliche Funktion zur Gesetzesdurchführung. Nichtsdestoweniger unterstützt es Einzelkläger in Streitfällen und hat sich eine anerkannte Stellung als Institution zur Erforschung der Diskriminierung von Wanderarbeitnehmern und der vorhandenen Rechtsmittel erworben.

In allen drei Ländern hat sich die Zugänglichkeit der Rechtsverfahren für die Opfer der Diskriminierung im Arbeitsbereich als unzureichend erwiesen. Da die Diskriminierung verboten ist und gewöhnlich verdeckt oder sogar unabsichtlich erfolgt, ergeben sich darüber hinaus für die Kläger Probleme bei der Beweisführung über erfolgte Diskriminierung, so daß sie nur geringe Aussichten haben, ihren Fall zu Gehör zu bringen oder gar zu gewinnen. Die Opfer der Diskriminierung scheuen daher vor einer Klageerhebung zurück, d.h. vor dem Kampf um die Durchsetzung ihrer Rechte mit juristischen Mitteln. Es hat sich auch herausgestellt, daß die Durchsetzungsorgane nicht über die finanziellen Mittel verfügen, um ihre Aufgaben in einer Weise zu erfüllen, die den Forderungen der Opfer gerecht wird. Haushaltszwänge schwächen die Durchführungsorgane in ihren Machtmitteln. Dies ist um so beunruhigender, wenn man bedenkt, daß Kläger, die von diesen Organen Hilfe erhalten, eine weit bessere Aussicht auf Stattgebung ihrer Klage durch die Gerichte haben als diejenigen, die nicht unterstützt werden.

Um die Mängel in Gesetzgebung und -durchführung zu beseitigen, wurden mehrere Vorschläge eingebracht. In den Niederlanden hat die Regierung einen Gesetzentwurf über die Gleichbehandlung vorgelegt, der die Schaffung eines gesetzlichen Durchführungsorgans vorsieht. Dieses Organ wird jedoch über weniger Vollmachten verfügen als die Kommission für Rassengleichheit im Vereinigten Königreich zur gegenwärtigen Zeit. Darüber hinaus ist die Staatsangehörigkeit nicht unter den Gründen, aus denen eine Diskriminierung verboten ist. In Schweden werden derzeit Vorschläge für ein Gesetz über die Diskriminierung im Arbeitsleben untersucht.

Die mit oder ohne gesetzliche Grundlage bestehenden Durchführungsorgane haben vorgeschlagen, die Beweislast in Diskriminierungsfällen umzukehren, gesetzlich voll fundierte Durchführungsorgane mit umfassenden Untersuchungsvollmachten und Beilegungsmöglichkeiten zu schaffen und die Strafen für unerlaubte Diskriminierung zu erhöhen. In den Niederlanden und im

Vereinigten Königreich umfassen diese Vorschläge auch die gesetzliche Pflicht des einzelnen Arbeitgebers zur Überwachung der ethnischen Zusammensetzung seiner Arbeitskräfte, ferner Maßnahmen der Gebietskörperschaften und Landesregierungen zur Erfüllung vertraglicher Auflagen und schließlich Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zur Rechtsprechung.

Diese Vorschläge zur Änderung der Gesetze beruhen auf umfassenden Erfahrungen der Durchführungsorgane mit den Gesetzen ihrer Länder als Instrumente zur Bekämpfung der Diskriminierung. In Anbetracht der Unzulänglichkeiten der jeweiligen Gesetzgebung, auf die in diesem Bericht hingewiesen wurde, und ihrer ganz offensichtlichen Unfähigkeit zur Beseitigung der Diskriminierung der Wanderarbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt ist kein anderer Schluß möglich, als daß diese Änderungen zur Erreichung der angestrebten Ziele notwendig sind und zügig durchgeführt werden müssen. Eine wirksamere Gesetzgebung würde zudem als willkommene Nebenwirkung den Einfluß der Durchführungsorgane bei der Konfliktlösung verstärken, ohne zu Mitteln der Justiz greifen zu müssen.

Die Gesetzgebung ist ein wichtiges Instrument zur Verhaltensänderung. Durch die Annahme strenger gesetzlicher Diskriminierungsverbote kann der Gesetzgeber das von der Gesellschaft angestrebte Ziel der Gewährleistung einer echten Chancengleichheit und Gleichbehandlung definieren, fördern und durchsetzen. Diese Art der Gesetzgebung ist für Diskriminierungsopfer das letzte Hilfsmittel, während eine starke Durchføhrungspolitik einen starken Druck auf die Arbeitgeber ausübt, die gesetzlichen Vorschriften zu beachten und Schlichtungsbemühungen und Weisungen der Durchführungsorgane in der vorgerichtlichen Phase zu akzeptieren.

Juristische und halbjuristische Methoden der Diskriminierungsbekämpfung sind jedoch allein nicht ausreichend. Die Gesetzgebung kann als solche niemals das Vorurteil und den Rassismus ausrotten, die der Diskriminierung von Wanderarbeitnehmern zugrundeliegen. Erforderlich ist eine kombinierte Strategie: Die Durchführung einer aktiven Bildungs- und Aufklärungspolitik sowie der Erlaß von Verhaltenskodexen müssen mit kraftvollen Rechtsmitteln Hand in Hand gehen, um eine Lage herzustellen, in der die Gleichheit der Wanderarbeitnehmer vor dem Gesetz die praktische Gleichheit in ihrer täglichen Arbeit und ihrem täglichen Leben zur Folge hat.

Anhang 1

Hauptinformanten über die Auswirkungen der gesetzlichen
Diskriminierungsverbote auf dem Gebiet der Beschäftigung

Vereinigtes Königreich

Herr Joe Charlesworth, Hauptreferent für Beschäftigung, Kommission für
Rassengleichheit
Herr Khurshid Drabu, amtierender Direktor für Rechtsfragen, Kommission
für Rassengleichheit
Frau Ann Dummett, Beraterin, Kommission für Rassengleichheit
Herr John Whitmore, Rechtsanwalt, ehemaliger Direktor für Rechtsfragen,
Kommission für Rassengleichheit
Frau Diannah Worman, Leiterin der Abteilung Chancengleichheit, Institut
für Personalführung

Niederlande

Herr Walter Jansen, Koordinierungsdirektorium für Minderheitenpolitik,
Innenministerium
Herr Jan van Kooten, Leiter der Abteilung Beschäftigung, Anne-Frank-Stiftung
Herr Aldo Kuyter, Direktor für Rechtsfragen, niederländische Zentrale für
Ausländer
Frau Anne Possel, Rechtsabteilung, Landesamt für die Bekämpfung des Rassismus
Herr Frans van de Pieterman, Abteilung Beschäftigung, Anne-Frank-Stiftung

Schweden

Herr Tomas Hammar, Professor, Forschungszentrum für internationale
Wanderungen und ethnische Beziehungen, Universität Stockholm
Frau Wuokko Knocke, Forschungsbeauftragte, schwedisches Zentrum für das
Arbeitsleben
Frau Lii Orlov Baumann, Rechtsabteilung, Arbeitsministerium;
Sachverständige der staatlichen Kommission für die Untersuchung
von Maßnahmen gegen die ethnische Diskriminierung
Herr Peter Nobel, Ombudsman gegen ethnische Diskriminierung
Frau Gunilla Upmark, ständiger parlamentarischer Ausschuß für Arbeitsmarkt-
fragen; Sachverständige der staatlichen Kommission für die
Untersuchung von Maßnahmen gegen die ethnische Diskriminierung
Herr Per Virdestren, Leiter der Rechtsabteilung, Arbeitsministerium.

Literatuurverzeichnis

- Adlercreutz, Axel. 'Sweden'. In: R. Blanpain (Hrsg.): International Encyclopedia for Law and Industrial Relations. Kluwer, Deventer, 1990.
- Banton, Michael. 'Racial discrimination at work: Bristol cases, 1980-89'. In: New Community, Bd. 17, Nr. 1. London, Oktober 1990, S. 134-139.
- Biegel, Claudia und Kenneth Tjoen-Tak-Sen. Klachten over rassendiscriminatie. Vuga Uitgeverij, Den Haag, 1986.
- Biegel, Claudia, Anita Böcker, Kenneth Tjoen-Tak-Sen. Rassendiscriminatie ... Tenslotte is het verboden bij de wet. W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1987.
- Böhning, W.R. 'The protection of migrant workers and international labour standards'. In: International Migration, Bd. XXVI, Nr. 2. Genf, Juni 1988, S. 133-145.
- Bourn, Colin und John Whitmore. Discrimination and Equal Pay. Sweet and Maxwell, London, 1989.
- Bouw, Carolien, und Carien Nelissen. Gevoelige Kwesties. Ervaringen van migranten met discriminatie. Centrum voor Onderzoek van Maatschappelijke Tegenstellingen, Leiden, 1988.
- Choenni, Chan. 'Positieve Actie'. In: Vijf jaar Landelijk Bureau Racismebestrijding (LBR) 1985-1990. LBR, Utrecht, 1990.
- Commission for Racial Equality. Code of Practice for the Elimination of Racial Discrimination and the Promotion of Equality of Opportunity in Employment. London, 1984.
- Commission for Racial Equality. Review of the Race Relations Act 1976: Proposals for Change. London, 1985.
- Commission for Racial Equality. The Race Relations Code of Practice in Employment: Are Employers Complying?. London, 1989.
- Commission for Racial Equality. Annual Report 1989. London, 1990.
- Commission for Racial Equality. Second Review of the Race Relations Act 1976. London, 1991.
- Coussey, Mary. 'The effectiveness of strategic enforcement of the Race Relations Act 1976'. Kapitelentwurf zur Veröffentlichung in B. Hepple und S. Szyszczak (Hrsg.): Discrimination: the limits of the law. Mansell and Cassell, London, im Druck.
- Dooren, M.I. van. 'Discriminatie naar ras en de Nederlandse arbeidsmarkt'. Kapitelentwurf zur Veröffentlichung in A. Jacobs (Hrsg.): Arbeid en Discriminatie. Kluwer, Deventer, im Druck.

Equal Opportunities Code. Institut of Personnel Management, London, ohne Datum.

Europarat. Recent developments in the member states in policies relating to migration and migrants. Europäischer Ausschuß für Wanderungen CDMG, Straßburg, 1990.

Gedragregels ter voorkoming van discriminatie. Algemene Bond Uitzendondernemingen ABU, Amsterdam, 1989.

Gordon, Paul und Anne Newnham. Different Worlds. Racism and Discrimination in Britain. The Runnymede Trust, London, 1986.

Gregory, Jeanne. Sex, Race and the Law: Legislating for Equality. Sage Publications, London, 1987.

Groenendijk, C.A. Heeft wetgeving tegen discriminatie effect?. W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1986.

Groenendijk, C.A. 'Nationality and access to employment in the public service: law and practice in the Netherlands'. In: Netherlands International Law Review, Bd. XXXVI, Nr. 2. Dordrecht, 1989, S. 107-130.

Hammar, Tomas. 'Sweden'. In: Tomas Hammar (Hrsg.): European Immigration Policy. Cambridge University Press, Cambridge, 1985, S. 17-50.

Hammar, Tomas. Immigration to Sweden in 1986 and 1987; SOPEMI report no. 10. Universität Stockholm, Forschungszentrum für internationale Wanderungen und ethnische Beziehungen, Stockholm, 1989.

Hessels, Thomas. 'Racial discrimination in the Netherlands'. Arbeitsvorlage für die Tagung von Personen mit Verantwortung für die Bekämpfung der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit, Volks- oder Rassenzugehörigkeit. Europarat, Straßburg, 1987.

Internationales Arbeitsamt. ILO standards and action for the elimination of discrimination and the promotion of equality of opportunity in employment. Hauptabteilung internationale Arbeitsnormen, Abteilung Gleichheit der Rechte, Genf, 1991.

Immigrant and Refugee Policy in Sweden 1991. Arbeitsministerium, Stockholm, 1991.

Immigrants in the Company. LO-PTK-SAF-SIV, Stockholm, 1987.

Immigrants in Sweden. The Swedish Institute, Stockholm, 1989.

Kruyt, Arriën. 'The role of national legislation and international instruments in combating discrimination on nationality, ethnic or racial grounds'. Arbeitsvorlage für die Sachverständigentagung über die Rolle der innerstaatlichen Gesetzgebung und internationaler Urkunden über die Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit, Volks- oder Rassenzugehörigkeit. Europarat, Straßburg, 1989.

- Kumar, Vinod. Industrial Tribunal Applicants under the Race Relations Act 1976. Kommission für Rassengleichheit, London, 1986.
- Landelijk Bureau Racismebestrijding LBR. Jaarverslag 1987. Utrecht, 1988.
- Landelijk Bureau Racismebestrijding LBR. Vijf jaar Landelijk Bureau Racismebestrijding (LBR) 1985-1990. Utrecht, 1990.
- Landelijk Bureau Racismebestrijding LBR. Werkplan 1991. Utrecht, 1991.
- Leeman, Yvonne und Swami Saharso. Je kunt er niet omheen. Hoe Marokkaanse, Molukse en Surinamse jongeren reageren op discriminatie. Swets en Zeitlinger, Lisse, 1989.
- Lester, Anthony. 'Anti-discrimination legislation in Great Britain'. In: New Community, Bd. XIV, Nr. 1/2. London, Herbst 1987, S. 21-31.
- Letter by the Minister of Justice to the Chairman of the Lower House of Parliament, 8. Mai 1990. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1989-1990, 20.239, Nr. 18, Den Haag.
- Nobel, Peter. 'The first year in office'. Arbeitsvorlage für die Tagung von Personen mit Verantwortung für die Bekämpfung der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit, Volks- oder Rassenzugehörigkeit. Europarat, Straßburg, 1987.
- Nobel, Peter. The Alien under Swedish Law. Ombudsmann gegen ethnische Diskriminierung, Stockholm, 1989.
- Nobel, Peter. 'Remarks on ethnic fairness and justice; highlights of experience gained as Swedens first Ombudsman against Ethnic Discrimination'. Arbeitsvorlage für ein Kolloquium über Menschenrechte, veranstaltet vom Europarat und dem Roul-Wallenberg-Institut, Lund.
- Nota rechtspositie en sociale integratie minderheden. Innenministerium, Den Haag, 1991.
- Policy Studies Institute. 'The enforcement of the Race Relations Act 1976'. Berichtsentwurf für das Innenministerium. Policy Studies Institute, London, März 1990.
- Possel, A.C. Rechtspraak Rassendiscriminatie. Vermande, Lelystad, 1987.
- Possel, A.C. Rechtspraak Rassendiscriminatie 1986-1987. Vermande, Lelystad, 1988.
- Possel, A.C. Met recht rassendiscriminatie bestrijden. W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1990(a).
- Possel, A.C. 'Juridische ontwikkelingen bij de bestrijding van rassendiscriminatie'. In: Vijf jaar Landelijk Bureau Racismebestrijding (LBR) 1985-1990. LBR, Utrecht, 1990(b).
- Possel, A.C. Rechtspraak Rassendiscriminatie 1988-1990. W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1991.

Racial Discrimination. A guide to the Race Relations Act 1976.
Innenministerium, London, 1987.

Swedish Immigration Policy. Arbeitsministerium, Stockholm, 1984.

The National Ombudsman of the Netherlands. Nationale Ombudsman, Den Haag,
1990.

The Runnymede Trust. Combating racism in Europe. The Runnymede Trust,
London, 1987.

Van Duyne Strobosch, A.J. Bestrijding van discriminatie naar ras.
Staatsverlag, Den Haag, 1983.

Zegers de Beijl, Roger. Discrimination of Migrant Workers in Western
Europe (IAA, Genf, Dezember 1990; vervielfältigtes Arbeitspapier
des Weltbeschäftigungsprogramms; beschränkter Umlauf).

C. INTERNATIONALE WANDERUNGEN ZUR ARBEITSAUFNAHME
Arbeitspapiere

1. International labour migration and international development, by C.W. Stahl, Jan. 1982 (out of print).
2. Towards a system of recompense for international labour migration, by W.R. Böhning, Feb. 1982 (out of print).
3. Contract migration policies in the Philippines, by L.S. Lazo, V.A. Teodosio and P.A. Sto. Tomas, Mar. 1982 (out of print).
4. Contract migration in the Republic of Korea, by S. Kim, Apr. 1982 (out of print).
5. Emigration of scarce skills in Pakistan, by M. Ahmad, May 1982 (out of print).
- 6.F Les clandestins et la régularisation de 1981-1982 en France, par J.-P. Garson et Y. Moulrier, 10 mai 1982 (out of print).
- 6.E Clandestine immigrants and their regularisation in France, 1981-1982, by J.-P. Garson and Y. Moulrier, 10 May 1982 (out of print).
7. Out of the shadows - A review of the 1980 regularisation of status programme in Australia, by D. Storer with the assistance of A. Faulkner, June 1982.
8. International contract migration in the light of ILO instruments, with special reference to Asian migrant-sending countries, by W.R. Böhning, July 1982 (out of print).
- 9.S La amnistia migratoria de 1974 en Argentina, por L. Mámora, Feb. 1983 (out of print).
- 9.E The 1974 amnesty for migrants in Argentina, by L. Mámora, Feb. 1983.
- 10.F La libre circulation à l'intérieur d'une Communauté entre pays en développement, par W.R. Böhning, décembre 1983.
- 10.E Freedom of movement within a community of developing countries, by W.R. Böhning, Dec. 1983 (out of print).
- 11.F L'administration du travail de l'immigré en situation irrégulière en Espagne, en Grèce et en Italie, par S. Ricca, janvier 1984 (out of print).
- 11.E Administering migrant workers in an irregular situation in Greece, Italy and Spain, by S. Ricca, Jan. 1984 (out of print).
12. Recruitment practices and working and living conditions of Asian migrant workers in the Middle East: Problems and possible solutions, by Z. Zar, May 1984 (out of print).
13. International labour migration and the ASEAN economies, by C.W. Stahl, June 1984 (out of print).
14. International labour migration and skill scarcity in the Hashemite Kingdom of Jordan, by I.J. Secombe, July 1984.
- 15.S Immigración ilegal y matrícula general de extranjeros en Venezuela, par A. Michelena et al., agosto 1984.

- 15.E Illegal immigration and the general register of foreigners in Venezuela, by A. Michelena et al., August 1984.
- 16.rev Bibliography on international return migration (2nd revised edition), September 1986.
- 17.F Le retour assisté des migrants qualifiés dans leur pays d'origine: Les programmes multilatéraux de l'ONU (TOKTEN) et du CIM, par S. Ardittis, October 1984 (out of print).
- 17.E The assisted return of qualified migrants to their countries of origin: The UNDP and IOM multilateral programmes, by S. Ardittis, October 1984 (out of print).
- 18.S Escasez de recursos humanos calificados y migraciones internacionales en la Argentina, por J. Gurrieri, S. Lépre y L. Mánora, noviembre 1984.
- 18.E Scarce skills and international migration in Argentina, by J. Gurrieri, S. Lépre and L. Mánora, November 1984.
- 19.S La emigración de recursos humanos calificados y el ajuste en el mercado de empleo del Uruguay, por C.A. Aguiar, diciembre 1984.
- 19.E Outflow of skilled labour and the employment market adjustment in Uruguay, by C.A. Aguiar, December, 1984 (out of print).
20. Recent trends and prospects of black migration to South Africa, by F. de Vletter, Jan. 1985 (out of print).
- 21.S El trabajador migrante en situación irregular y su legalización en Venezuela, por R. Torrealba, Feb. 1985.
- 21.E Migrant workers in an irregular situation and their regularisation in Venezuela, by R. Torrealba, Feb. 1985 (out of print).
22. Agreements concerning the employment of foreign black labour in South Africa, by A. Whiteside and C. Patel, July 1985 (out of print).
23. The rights and welfare of migrant workers: scope and limits of joint action by southern African migrant-sending countries, by F. de Vletter, Nov. 1985.
24. Migrations clandestines, régularisations et marché du travail en France: contraintes nationales et internationales, par J.-P. Garson, décembre 1985.
25. Working conditions of Pakistani migrant workers in the Middle East, by Farooq-i-Azam, January 1986.
26. Sri Lanka's experience with international contract migration and the reintegration of return migrants, by P. Athukorala, March 1986 (out of print).
27. Migrant Workers in West Africa: with special reference to Nigeria and Ghana, by Yaa Frempongaa Yeboah, October 1986.
28. The pattern and consequences of declining mine labour recruitment in Botswana, by John Taylor, November 1986.
29. The South African mining industry and Mozambican migrant labour in the 1980s: an analysis of recent trends in employment policy, by Centro de Estudos Africanos, Universidade Eduardo Mondlane, Jan. 1987.

30. The Jordanian migration system in transition, by Allan M. Findlay, March 1987.
31. One hundred years of job reservation on the South African mines, by Jack and Ray Simons, May 1987 (out of print).
32. Las politicas de retomo de recursos humanos calificados en Colombia: evaluaci3n y orientaciones para su mejoramiento, por Carlos A. Patiño G. y Jorge Diaz Ramirez, Diciembre 1986.
- 33.D Hinwendung zur Selbständigkeit bei Gastarbeitern mit besonderer Berücksichtigung von Türken, von Regine Erichsen und Faruk Sen, Juni 1987 (out of print).
- 33.T F. Almanya'daki Türklere İscilikten İsadamlığina Yönelis ve Gelisme Perspektifleri, Regine Erichsen, Faruk Sen, June 1987 (out of print).
34. Future developments in the demand for labour by the South African mining industry, by Pundy Pillay, July 1987.
35. The role of international labour migration in the transformation of an economy: the case of the Yemen Arab Republic, by Allan M. Findlay, August 1987 (out of print).
36. Perceptions and attitudes of Botswana migrant workers toward the South African gold mines, with special reference to living and working conditions, legal issues and trade unions, by Louis Molamu, Athaliah Molokomme and Gloria Samolekae, September 1987.
37. Mozambican migrant workers in South Africa: the impact of the expulsion order, by Centro de Estudos Africanos, Universidade Eduardo Mondlane, October 1987.
38. The health of mine workers in Botswana: a study of the effects of mining and migration, by Dr. E.T. Maganu, January 1988.
39. Migration de retour en Europe du Sud, par Solon Ardittis, février 1988.
40. The prospects for absorbing migrant miners into the Botswana economy, by R. Majelantle and X. Mhoza, March 1988 (out of print).
41. Participation in South African mining safety: A postal survey of black migrant workers' organisations and management, by J.P. Leger and M. Mothibeli, June 1989.
42. Manpower and population evolution in the GCC and the Libyan Arab Jamahiriya, by J.S. Birks and C.A. Sinclair, October 1989.
43. Arab return migration from the Gulf Co-operation Council States: Patterns, trends and prospects, by Allan Findlay, October 1989.
- 44.D Probleme und Eingliederungsengpässe der türkischen Migranten in der Bundesrepublik Deutschland, von Faruk Sen, November 1989.
- 44.E Problems and Integration Constraints of Turkish Migrants in the Federal Republic of Germany, by Faruk Sen, November 1989.
- 44.T Federal Almanya'da Yasayan Türk Göçmenlerinin Uyum Sürecinde Karşilastıkları Sorunlar, Faruk Sen, Kasım 1989.
45. An assessment of Turkish Labor Migration to western Europe, by Philip L. Martin, January 1990 (out of print).
- 46.E Some economic, social and human rights considerations concerning the future status of third-country nationals in the Single European Market, by W.R. Böhning and J. Werquin, April 1990.

- 46.F Réflexions d'ordre économique, social et sur les droits de l'homme concernant le futur statut des nationaux des pays tiers dans le marché intérieur européen, par W.R. Böning et J. Werquin, avril 1990.
- 47.D Zusammenleben von Deutschen und Ausländern in Stadtteilen von Düsseldorf, von Peter König, Juni 1990.
- 47.E Cohabitation of Germans and Foreigners in Districts of Düsseldorf, by Peter König, June 1990.
48. Prospects for Foreign Migrant Workers in a Democratic South Africa, by Fion de Vletter, September 1990
49. Discrimination of Migrant Workers in Western Europe, by Roger Zegers de Beijl, December 1990.
50. Foreign Female Domestic Workers: HELP WANTED! by Patricia Weinert, March 1991.
- 51.E Foreign Women in Domestic Service in Madrid, Spain, by Colectivo Ioé, April 1991.
- 51.S Trabajadoras Extranjeras de Servicio Doméstico en Madrid, España, por Colectivo Ioé, Avril 1991.
52. Ethnic Turks from Bulgaria: An Assessment of their Employment and Living Conditions in Turkey, by Wolf Scott, May 1991.
53. Filipino Migrant Women in Domestic Work in Italy, by Lega Italo-Filippina Filippini Emigrati, July 1991.
54. Discrimination Against Immigrant Workers in Australia, by Bureau of Immigration Research, July 1991.
55. Migration Pressure: What is it? What can one do about it?, by W.R. Böning, P.V. Schaeffer and Th. Straubhaar, October 1991.
- 56.E ALTHOUGH EQUAL BEFORE THE LAW ... The scope of anti-discrimination legislation and its effects on labour market discrimination against migrant workers in the United Kingdom, the Netherlands and Sweden, by Roger Zegers de Beijl, October 1991.
- 56.F BIEN OU'EGALE DEVANT LA LOI... La portée de la législation antidiscriminatoire et ses répercussions sur la discrimination, dans le marché du travail, à l'encontre des travailleurs migrants au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Suède, par Roger Zegers de Beijl, Janvier 1992.
- 56.D WENN AUCH GLEICH VOR DEM GESETZ...Der Geltungsbereich des gesetzlichen Diskriminierungsverbots und seine Wirkung auf die Diskriminierung der Wanderarbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt des Vereinigten Königreichs, der Niederlande und Schwedens, von Roger Zegers de Beijl, Februar 1992.
- 57.S Discriminación del Trabajador Migrante en Venezuela, por Rocardo Torrealba, enero 1992.
58. Two essays on migration, by M. Bruni/A. Venturini and O. Stark, January 1992.
59. The Costs of Discriminating Against Migrant Workers: An International Review, by Shirley Dex, February 1992.