



Arbetsmarknadsdepartementet  
Enheten för diskrimineringsfrågor,  
mänskliga rättigheter och barnrättspolitik  
Diarienummer: A2020/02630

2021-04-19

## YTTRANDE: EFFEKTIVARE TILLSYN ÖVER DISKRIMINERINGSLAGEN – AKTIVA ÅTGÄRDER OCH DET SKOLLAGSREGLERADE OMRÅDET, SOU 2020:79

DIK är fackförbundet för alla som arbetar eller studerar inom kultur, kommunikation eller kreativ sektor. DIK är en del av Saco och organiserar cirka 20 000 medlemmar inom arbetsmarknadens alla sektorer.

### Sammanfattning

Som utredningen visar återstår mycket för att arbetsgivare ska leva upp till kraven om aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen, vilket i praktiken innebär att skyddet mot diskriminering är svagt. Det beror till viss del på att arbetsgivare inte känner till att eller hur de ska arbeta med aktiva åtgärder, men en avgörande orsak är också bristen på effektiv tillsyn och kännbara sanktioner.

Under 2020 tog Diskrimineringsombudsmannen (DO) emot 3524 anmälningar, varav 988 rörde arbetslivet. Samma år inledde de 28 tillsynsärenden i arbetslivet. DO ansökte under 2020 om stämning i tre ärenden och var part i ytterligare fyra<sup>1</sup>. Det är med andra ord få fall av diskriminering som tas vidare av DO. Som utredningen visar leder tillsynen dessutom sällan till några konsekvenser för arbetsgivaren. DO informerar om eventuella brister som står i strid med lagen, men följer bara i undantagsfall upp kontrollen för att se att problemen faktiskt åtgärdas. Konsekvensen är att vitesföreläggande inte blir aktuellt, vilket betyder att det sanktionssystem som finns inte används.

Utformningen av tillsynen har hittills varit att förebygga diskriminering och att ge arbetsgivare möjlighet att frivilligt följa lagen. Det har inte fungerat på ett tillfredsställande sätt, vilket ett flertal utredningar konstaterat. Mot denna bakgrund anser DIK att det är hög tid att skärpa tillsynen. DIK bedömer att många av utredningens förslag kan bidra till detta, men anser därutöver att sanktionerna måste bli mer effektiva och kännbara så att de sänder en stark signal till arbetsgivare att leva upp till bestämmelserna.

---

<sup>1</sup> Diskrimineringsombudsmannen, [årsredovisning 2020](#)

### **DIK:s ståndpunkter i punktform:**

- Bestämmelserna om aktiva åtgärder bör även i fortsättningen vara tvingande så att skyddet mot diskriminering gäller på ett likvärdigt sätt för alla arbetstagare.
- Efterlevnaden av Diskrimineringslagen skulle bli mer effektiv om tillsynsarbetet prioriterades i högre grad. Regeringen bör därför förtydliga DO:s uppdrag och mandat kopplat till tillsyn, samt säkerställa att DO har tillräckliga resurser för tillsynsarbetet.
- Diskrimineringslagen bör inte längre innehålla en särskild bestämmelse om att DO ska förmå dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den. Det skulle göra lagen tydligare och innebära att DO har möjlighet att utfärda vitesföreläggande till dess att brister åtgärdas.
- DO bör ges rätt att utfärda föreskrifter som förtydligar de övergripande bestämmelserna om aktiva åtgärder. Det skulle öka DO:s möjlighet att ställa krav och utfärda sanktioner.
- Så snart föreskrifter finns på plats anser DIK att man bör se över hur DO liksom Arbetsmiljöverket (AV) kan bemyndigas att inom vissa områden ta ut sanktionsavgift för överträdelser av föreskrifter. Det är en mer effektiv och kännbar påföljd av överträdelser än vite.
- För de överträdelser av bestämmelserna om aktiva åtgärder som inte täcks in av sanktionsavgifter och i det fall sanktionsavgifter inte införs, anser DIK att möjligheten till vitesföreläggande ska kvarstå.
- Nämnden mot diskriminering bör kvarstå tills vidare. Om ärenden fortfarande inte kommer in till nämnden efter avskaffandet av kravet på frivillig rättelse och möjligheten för DO att utfärda föreskrifter, bör man dock överväga att i stället låta DO ta över uppgiften att utfärda vitesförelägganden om brister i efterlevnaden av aktiva åtgärder.
- Arbetet med aktiva åtgärder kan bli mer effektivt om arbetstagarorganisationerna kan vända sig direkt till Nämnden mot diskriminering med en framställning om vitesföreläggande och på så sätt handha ärendet hela vägen.
- Regeringen bör ge DO och AV i uppdrag att samarbeta närmare så att arbetsgivares arbete med aktiva åtgärder och systematiskt arbetsmiljöarbete kan samordnas och dra nytta av varandra.

#### **5.2.1 Bestämmelserna bör alltså vara tvingande**

DIK delar utredningens bedömning att bestämmelserna om aktiva åtgärder alltså bör vara tvingande. DIK anser inte att reglerna bör bli semidispositiva, det vill säga att det blir möjligt att avvika från hela eller delar av lagen genom kollektivavtal. Detta då skyddet mot diskriminering och eventuella sanktioner till arbetsgivare som bryter mot bestämmelserna ska gälla på ett likvärdigt sätt för alla arbetstagare, oavsett om de omfattas av kollektivavtal eller inte. Detta är en viktig princip, inte minst mot bakgrund av att lagen är grundad i de mänskliga rättigheterna.

Det finns dessutom redan idag möjlighet att genom kollektivavtal bestämma hur arbetet ska bedrivas i detalj och vad exempelvis kraven på dokumentation ska innebära. Denna möjlighet utnyttjas sällan vilket sannolikt skulle vara fallet också om bestämmelserna inte var tvingande. Även om man i kollektivavtal potentiellt kan

gå längre än vad lagen kräver och införa sanktioner för överträdelser, är risken stor att skyddet mot diskriminering skulle försvagas ytterligare.

### 5.3.1 Förutsättningarna för tillsyn

DIK delar utredningens bedömning att förutsättningarna för DO:s tillsyn försämrar tillsynens effektivitet, men ser också att tillsynsarbetet behöver prioriteras högre i förhållande till myndighetens övriga uppdrag.

DO har likt AV ett stort tillsynsuppdrag som omfattar hela Sveriges arbetsmarknad, och DO:s uppdrag omfattar därtill dessutom all högre utbildning. I jämförelse med AV har DO dock betydligt mindre resurser och färre anställda. Det betyder förstås att DO har mindre möjlighet att granska arbetsgivare och utbildningsanordnare, trots att det finns stora brister i efterlevnaden av diskrimineringslagens krav. DO:s arbete med tillsyn och processföring har fått stå tillbaka delvis på grund av detta, men också på grund av att myndigheten själv prioriterat arbetet med kunskapsutveckling och kunskapspridning. Av DO:s årsredovisning för 2020 framgår att de lagt ca 72 miljoner på kunskap och ca 50 miljoner på tillsyn<sup>2</sup>.

Efterlevnaden av Diskrimineringslagen skulle bli mer effektiv om tillsynsarbetet prioriterades i högre grad. DIK anser därför att regeringen bör tydliggöra DO:s uppdrag och mandat kopplat till tillsyn, antingen i lagtexten eller i myndighetens instruktion. Regeringen behöver också säkerställa att myndigheten har tillräckliga resurser för tillsynsarbetet. För ytterligare styrning kan regeringen överväga att dela upp anslagen till tillsyn respektive kunskap i myndighetens regleringsbrev.

DIK tror att DO skulle vinna på att, likt AV, ha en särskild enhet för inspektioner och tillsyn. Man bör också överväga att upprätta en särskild enhet för lönekartläggningar med kompetens på just detta område. Detta då efterlevnad och tillsyn av lönekartläggningar är ett område där det finns särskilt stora brister.

### 5.3.2 Tillsynsmetoden bör utvecklas

DIK delar utredningens bedömning att DO tillsynsmetod när det gäller bestämmelserna om aktiva åtgärder bör utvecklas för att tillförsäkra ökad regelefterlevnad.

Som utredningen visar leder DO:s tillsyn väldigt sällan till några konsekvenser för de arbetsgivare som inte frivilligt rättar sig efter den. I de fall DO genomför granskningar informerar de arbetsgivaren om eventuella brister som står i strid med lagen, men följer bara i undantagsfall upp kontrollen för att se att problemen åtgärdas. Konsekvensen är att vitesföreläggande inte blir aktuellt, det vill säga att det sanktionssystem som finns i lagen inte används.

Eftersom DO i första hand ska försöka förmå arbetsgivare att bedriva aktiva åtgärder på frivillig väg vänder de sig dessutom ytterst sällan till Nämnden mot diskriminering med en begäran om vitesföreläggande. Som utredningen visar har

---

<sup>2</sup> Diskrimineringsombudsmannen, [årsredovisning 2020](#)

nämnden endast haft fem ärenden, varav tre återkallats, och inget ärende har initierats av DO.

Mot denna bakgrund delar DIK utredningens bedömning att tillsynsmetodiken behöver utvecklas och att DO behöver få tillräckliga resurser för detta. DO:s tillsyn bör likna AV:s genom att den i första hand bör ske genom besök på arbetsplatser i stället för baserat på skriftligt underlag (s.k. skrivbordstillsyn) som är fallet idag. Nedan kommenterar DIK förslagen som rör hur tillsynen kan utvecklas i detalj.

**5.3.3 Uttrycket att förmå enskilda att frivilligt följa lagen ska utgå**  
DIK tillstyrker utredningens förslag att Diskrimineringslagen inte längre ska innehålla en särskild bestämmelse om att DO ska förmå dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den.

DIK delar utredningens bedömning att det är paradoxalt att en lagstiftning som ytterst vilar på skyddet av mänskliga rättigheter så starkt betonar att skyddet ska åstadkommas på frivillig väg. Att en lag som handlar om diskriminering bygger på frivillighet är ett symptom på att frågor om diskriminering och trakasserier ofta betraktas som mindre viktiga.

Som utredningen beskriver är skrivningen om frivillig rättelse ovanlig i svensk rätt och finns inte för andra närliggande tillsynsmyndigheter. Den är dessutom obehövlig mot bakgrund av förvaltningslagens regler som innebär att DO alltid är skyldig att under en tillsyn kommunicera med tillsynsobjekt och ge dem skälig tid för rättelse innan mer ingripande tillsynsåtgärder vidtas. Dessutom kommer det fortfarande finnas långtgående möjligheter att nå frivilliga överenskommelser och förlikningar i diskrimineringsmål.

Att ta bort frivillighetsskrivningen gör lagen tydligare och innebär att DO efter avslutad granskning har möjlighet att utfärda vitesföreläggande till dess att brister åtgärdas. DIK bedömer att förslaget bidrar till en mer effektiv tillsyn.

#### **5.4.2 Bemyndigande om föreskriftsrätt**

DIK tillstyrker utredningens förslag att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (förslagsvis DO) ska ges rätt att utfärda föreskrifter om kraven på arbetsgivare och utbildningsanordnare inom högre utbildning när det gäller arbetet med aktiva åtgärder. Mer precisa bestämmelser är en förutsättning för att tillsynsmyndigheten ska kunna utfärda sanktioner.

Som utredningen visar uppfattas bestämmelserna om aktiva åtgärder som otydliga. Arbetsgivare vet inte alltid vad som förväntas av dem och utredningens enkätundersökning visar att många efterfrågar mer stöd i form av råd, goda exempel och mallar, men också i form av föreskrifter. Föreskrifter som förtydligar de övergripande bestämmelserna i lagen kan bidra till ökad tydlighet, exempelvis gällande vilka krav som ställs på innehållet i vissa åtgärder och när de ska vara genomförda. Parallellt med detta kan DO fortsätta bedriva sitt arbete med information, checklistor och annat material, som också sprids via bland annat arbetstagarorganisationerna.

Förslaget skulle också ge DO stöd i tillsynsarbetet eftersom myndigheten själva påtalat att bestämmelserna är generellt utformade och därför försvårar arbetet med

att ställa krav på att arbetet ska utföras på ett visst sätt eller med en viss kvalitet. Enligt DO leder detta också till svårigheter att kunna vända sig till Nämnden mot diskriminering vilket innebär att sanktionen vitesföreläggande inte kan användas.

DIK tillstyrker därför utredningens förslag att bestämmelserna om aktiva åtgärder ska kompletteras med en möjlighet till utfärdande av föreskrifter om vad kraven innebär. Det vill säga att expertmyndigheten DO får en möjlighet att förtydliga och fylla ut de övergripande bestämmelserna i lagen och att utarbeta allmänna råd i anslutning till föreskrifterna, på samma sätt som AV:s föreskrifter och allmänna råd förtydligar det systematiska och organisatoriska arbetsmiljöarbetet.

### 5.4.3 Ett föreskriftsråd ska ge DO stöd

DIK tillstyrker utredningens förslag att ett rådgivande organ med ledamöter från arbetsmarknadens parter, universitets- och högskoleområdet och civila samhället inrättas för att ge DO råd och stöd i arbetet med föreskrifter.

DIK delar bedömningen att ett föreskriftsråd kan hjälpa till att identifiera behov av förtydliganden och bidra med kunskap i arbetet med att ta fram föreskrifter för aktiva åtgärder. Genom representation från olika delar av arbetslivet och högskoleområdet kan föreskrifterna bättre anpassas för dem som berörs av bestämmelserna.

### 5.4.4 DO ska samråda med arbetsmarknadens parter i arbetet med föreskrifter

DIK tillstyrker förslaget att DO, utöver konsultationer med föreskriftsrådet, ska samråda med berörda arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer inför beslut om föreskrifter. DIK delar bedömningen att detta ökar förutsättningarna för att föreskrifterna blir bättre förankrade och mer praktiskt tillämpbara, i synnerhet mot bakgrund av att DO:s stora tillsynsområde. Detta kan skrivas in i DO:s instruktion på motsvarande sätt som för AV.

### 5.5.1 Straff eller sanktionsavgift bör inte införas

DIK delar inte utredningens bedömning att det inte bör införas sanktionsavgifter när det gäller konstaterade brister i arbetet med aktiva åtgärder.

DIK ser svårigheterna med att i dagsläget utforma en reglering med sanktionsavgifter på ett tillräckligt rättssäkert sätt mot bakgrund av att bestämmelserna i lagen inte är tillräckligt tydliga. DIK anser dock att man så snart ovan nämnda föreskrifter finns på plats bör se över hur sanktionsavgifter kan kopplas till tillsynen. Likt AV skulle DO kunna bemyndigas att inom vissa områden ta ut sanktionsavgift för överträdelse av föreskrifter. AV:s modell kan användas som inspiration<sup>3</sup>.

Sanktionsavgifter är en mer kännbar påföljd av överträdelse än vite, och kan hjälpa till att sända en stark signal till arbetsgivare att leva upp till bestämmelserna. Eftersom sanktionsavgifter kan utgå direkt är det också mer effektivt. Hanteringen

---

<sup>3</sup> Arbetsmiljöverket, [Bestämmelser förenade med sanktionsavgift](#)

blir dessutom enklare och billigare vilket kan vara en fördel mot bakgrund av DO:s stora tillsynsområde och begränsade resurser.

DIK bedömer också att skarpare sanktioner är i enlighet med ILO:s konvention 190 om avskaffande av våld och trakasserier i arbetslivet som träder i kraft den 25 juni 2021 och som Sverige har för avsikt att ratificera (en statlig utredning ser just nu över genomförandet av konventionen, [Dir. 2020:9](#)). Konventionens artikel 4 och 10 säger bland annat att medlemsstater ska upprätta eller stärka mekanismer för efterlevnad samt föreskriva påföljder och sanktioner.

### 5.5.2 Bör vitessanktionen kvarstå?

För de överträdelser av bestämmelserna om aktiva åtgärder som inte täcks in av sanktionsavgifter och i det fall sanktionsavgifter inte införs, anser DIK att möjligheten till vitesföreläggande ska kvarstå.

En förutsättning för att vitesföreläggande ska fungera är dock att bestämmelserna är tillräckligt tydligt formulerade för att preciserade åtgärder ska kunna anges (se kommentarer i avsnitt 5.4.2 om hur detta kan förbättras).

### 5.6.2 Nämnden mot diskriminering ska kvarstå med en förändrad sammansättning

DIK tillstyrker utredningens förslag att Nämnden mot diskriminering ska kvarstå. DIK har ingen tydlig åsikt om antalet ledamöter i nämnden men delar bedömningen att ett färre antal ledamöter troligen kan förenkla och effektivisera nämndens handläggning som idag är tidskrävande. Viktigt är givetvis att det finns representation från arbetstagsidan och kompetens om olika yrken och branscher.

Som beskrivs i utredningen gör varken DO eller arbetstagarorganisationerna framställningar om vitesföreläggande till nämnden. Att nämnden behandlar ytterst få ärenden skulle kunna tala för att avskaffa den, vilket också har föreslagits av tidigare utredningar. Anledningen till att nämnden har så få ärenden är dock inte nämnden i sig. Som beskrivits ovan delar DIK utredningens bedömning att avskaffandet av kravet på frivillig rättelse och möjligheten för DO att utfärda föreskrifter kan göra att myndigheten i framtiden oftare vänder sig till Nämnden mot diskriminering. En fördel med att ha kvar nämnden är att olika intressen hos arbetsmarknadens parter får inflytande. DIK anser därför att nämnden ska kvarstå tills vidare.

En nämnd som inte används är dock ett slöseri med resurser. Om ärenden fortfarande inte kommer in efter ovan nämnda förändringar anser DIK att man bör överväga att avskaffa nämnden och i stället låta DO ta över uppgiften att utfärda vitesförelägganden om brister i efterlevnaden av aktiva åtgärder. Arbetstagarorganisationer bör då få möjlighet att vända sig till annan instans, exempelvis allmän förvaltningsdomstol.

### 5.6.3 Centrala arbetstagarorganisationer ska kunna göra en framställning till Nämnden mot diskriminering och kunna föra talan om utdömande av vite

DIK tillstyrker utredningens förslag att centrala arbetstagarorganisationer som en arbetsgivare är bunden till av kollektivavtal ska kunna göra en framställning till Nämnden mot diskriminering om vitesföreläggande, samt att talan vid tingsrätt om utdömande av vite ska kunna föras av den centrala arbetstagarorganisationen.

DIK delar bedömningen att arbetet med aktiva åtgärder kan bli mer effektivt om arbetstagarorganisationerna, som redan har utrett och tagit ställning i ärendet, kan vända sig direkt till nämnden. Det blir också mer effektivt genom att en och samma part har hand om ärendet hela vägen i stället för att DO ska börja om med egen tillsyn.

### 5.7.1 Samverkan mellan DO och AV ska förstärkas

DIK delar utredningens bedömning att regeringen bör ge DO och AV i uppdrag att närmare samarbeta vad gäller systematiskt arbetsmiljöarbete i förhållande till aktiva åtgärder.

DIK delar bedömningen att DO:s tillsyn kan förstärkas genom ökat samarbete mellan myndigheterna eftersom bestämmelserna om aktiva åtgärder har många beröringspunkter med bestämmelserna om systematiskt arbetsmiljöarbete. Det skulle vara till gagn för efterlevnaden av bestämmelserna om aktiva åtgärder men också underlätta för arbetsgivare.

DIK anser också att DO och AV bör undersöka möjligheten att göra gemensamma tillsynsinsatser. Det är förstås inte säkert att arbetsgivare som brister i arbetsmiljöarbetet också brister i arbetet med aktiva åtgärder och vice versa, men sannolikt finns en viss korrelation. Likt AV bör DO också genomföra större inspektionsinsatser med fokus på utvalda branscher och yrken där det finns misstanke om särskilda brister.

## 5.8 Övervägande om likabehandlingsombud

DIK anser att utredningens bedömning att regeringen bör låta utreda frågan om huruvida det ska införas likabehandlingsombud som representerar arbetstagarna i arbetet med aktiva åtgärder inom arbetslivet är intressant. Om förslaget skulle genomföras är det viktigt att likabehandlingsombudens roll och befogenhet utreds i nära samråd med arbetsmarknadens parter.

Att många arbetsgivare inte lever upp till skyldigheten att samverka med arbetstagarrepresentanter kring bestämmelserna om aktiva åtgärder visar att insatser krävs. DIK delar bedömningen att samverkansskyldigheten skulle gynnas av att samarbetet mellan arbetstagarrepresentanter och arbetsgivare fördjupas genom likabehandlingsombud. På motsvarande sätt som skyddsombuden spelar en viktig roll för arbetsmiljöarbetet skulle likabehandlingsombud kunna öka arbetstagarrepresentanternas möjlighet att delta i och påverka arbetet med aktiva åtgärder.

Med det sagt ser vi också vissa svårigheter med att det ska finnas flera olika arbetstagarrepresentanter på arbetsplatserna. Att ha både skyddsombud och lokalfackliga, och därutöver likabehandlingsombud, kan bli onödigt omständligt. En alternativ lösning som DIK ser det är att flytta över de delar i diskrimineringslagen som rör aktiva åtgärder i arbetslivet till arbetsmiljölagen. Det skulle tydliggöra att frågorna ska integreras genom att aktiva åtgärder då skulle ingå i det systematiska arbetsmiljöarbetet. Det skulle också innebära att diskriminerings- och

likabehandlingsfrågor inkluderas i skyddsombudens uppdrag. Ytterligare en fördel är att skyddsombuden skulle kunna inkludera frågor om diskriminering i en 6:6 a. Om en sådan förändring genomförs bör diskrimineringsgrunderna och definitionerna av vad som utgör diskriminering ligga kvar i Diskrimineringslagen.

Oavsett om likabehandlingsombud införs eller inte behöver DO göra mer för att informera om kravet på samverkan och hur det kan inkluderas i det samverkansarbete som redan bedrivs kopplat till arbetsmiljöarbetet.

**Anna Troberg**  
**Förbundsordförande, DIK**

**Johanna Alm Dahlin**  
**Utredare, DIK**