

Ärende LED 2014/262 handling 2

Arbetsmarknadsdepartementet
Enheten för diskrimineringsfrågor
103 33 Stockholm

Yttrande över SOU 2014:41 Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering (A2014/2355/DISK)

Diskrimineringsombudsmannen, DO, välkomnar utredningens förslag i huvudsak. Synpunkterna i remissyttrandet rör de förslag som skulle kunna göras tydligare. De områden som berörs är framförallt periodiciteten, dokumentationen och avgränsningen mellan de olika leden i systematiken. DO avstyrker utredningens förslag om att flytta tillsynen över skollagsreglerad verksamhet. Frågan om att utöka skyldigheten om aktiva åtgärder till andra samhällsområden anser DO skyndsamt bör utredas vidare.

Avsnitt 9.4.2 Hur det systematiska arbetet ska bedrivas

Definition av vad som menas med undersökning och analys

DO anser att utredningens beskrivning av vad som avses med undersökning och analys bör förtydligas. Utredningen anger, s. 243, att den undersökning som ska göras innebär inventering och analys. Samtidigt anges, s. 245, att den analys som ska göras förutsätter en lägesbeskrivning och reflektion. Med en sådan beskrivning flyter de olika momenten ihop. En mer avgränsad beskrivning skulle innebära att de som omfattas av bestämmelserna bättre förstår vad som ska göras.

Krav på mål, ansvarsfördelning och resursplanering direkt i lag

DO delar vidare uppfattningen som kommer till uttryck på s. 245 att det mot bakgrund av en undersökning och analys bör tas fram kort- och långsiktiga mål, konkreta åtgärder, en ansvarsfördelning samt en tids- och resursplanering. För att det ska bli ett verkligt krav bör detta anges direkt i lagtext. Att dessa moment ska vara obligatoriska verkar också vara utredningens intention i och med att det anges att utvärderingen ska syfta till att se om de kort- och långsiktiga mål som satts upp nåtts. En utförligare lagtext är också att föredra om det praktiska arbetet för dem som omfattas av lagen kan underlättas. Vid framtagandet av utredningens förslag har bestämmelserna om lönekartläggning tjänat som förebild. När lönekartlägningsbestämmelserna ändrades 2000 gjorde lagstiftaren följande uttalanden i prop. 1999/2000:143, Ändringar i jämställdhetslagen m.m., s. 63.

Lagtexten bör ge tydliga anvisningar om hur kartläggningen och analysen skall genomföras och hur resultatet skall användas. Om det praktiska arbetet ute på arbetsplatserna kan underlättas och påskyndas genom en utförligare lagtext bör en sådan lagstiftningsteknik väljas, även om det innebär en viss avvikelse från sedvanlig lagstiftningsteknik på det arbetsrättsliga området.

DO menar att detta resonemang är tillämpligt även i detta sammanhang och att de krav som utredningen förespråkar bör framgå av lagtext i så stor utsträckning som möjligt.

Ett fortlöpande arbete med angiven tidsgräns

DO delar utredningens uppfattning om att det systematiska arbetet med aktiva åtgärder ska genomföras fortlöpande. DO delar också uppfattningen att detta ska innebära att arbetet ska vara en del av det dagliga arbetet.

Det systematiska arbetet med aktiva åtgärder innefattar enligt förslaget fyra moment; undersökning, analys, vidtagande av åtgärder och uppföljning och utvärdering. Som förslaget får förstås förutsätter varje moment att det föregående momentet är klart. Detta innebär att alla led i det systematiska arbetet med aktiva åtgärder inom alla utpekade områden inte kan vidtas fortlöpande. Enligt den föreslagna lagtexten ska alltså de som omfattas av lagen inte följa upp sitt arbete och börja om på nytt förrän alla åtgärder som skäligen kan krävas har vidtagits. Om åtgärdandefasen drar ut på tiden och på så vis skjuter upp uppföljning och ny undersökning blir arbetet inte fortlöpande på det sätt utredningen eftersträvar.

I syfte att göra metodiken mer användarvänlig föreslår DO därför att det tredje ledet i det systematiska arbetet ska vara att planera skäligen åtgärder, istället för att vidta dem. Att skäligen åtgärder ska genomföras så snart som möjligt framgår redan i föreslagen 3 kap. 3 §. På så vis kan uppföljningen och utvärderingen göras inom en rimlig tid från det att åtgärderna planerades. Därefter kan arbetet med att göra en ny undersökning ta vid. Risken med att genomförandet drar ut på tiden, vilket förhindrar en kontinuitet i arbetet undviks då. Det systematiska arbetet i sin helhet kan således även i praktiken bedrivas fortlöpande. Det ökar också överensstämmelsen med arbetsmiljöarbetet som det beskrivs på s. 223 i utredningen.

Om det tredje ledet är att planera åtgärder, istället för att vidta dem, går det också att i lag ange en tidsgräns för när alla led i det systematiska arbetet ska vara genomförda. DO delar här utredningens uppfattning, s. 281, om att det framstår som rimligt att genomförandet av alla led i det systematiska arbetet sker årligen. Det skulle innebära att det viktiga fjärde ledet, uppföljning och utvärdering, genomförs med viss regelbundenhet. Skillnaden mot utredningens förslag skulle bli att uppföljningen och utvärderingen inte väntar till dess att den sista åtgärden är genomförd, i likhet med vad som redan gäller i lönekartlägningsarbetet.

Att ange en årlig periodicitet för systematiken stämmer också väl överens med förslaget om årlig dokumentationsskyldighet.

Avsnitt 9.5.2 och 9.10.2 Det systematiska arbetet ska omfatta vissa utpekade områden

Det skulle kunna framgå ännu tydligare att arbetsgivare och utbildningsanordnare ska arbeta mot trakasserier och sexuella trakasserier inom ramen för arbetsförhållande respektive studiemiljö. DO föreslår därför att detta framgår uttryckligen av lagtexten.

Avsnitt 9.6.1 Arbetsgivaren ska årligen genomföra en lönekartläggning

I föreslagen 3 kap. 11 § tredje strecksatsen bör tydliggöras att jämförelsen ska göras mellan grupp med arbetstagare som utför arbete som är eller brukar anses vara kvinnodominerat och grupp med arbetstagare som utför arbete **som inte är eller brukar anses vara kvinnodominerat** som bedömts ha lägre värde avseende kraven i arbetet men som erhåller högre lön än sådan arbete. Den lagtext som utredningen har föreslagit skulle innebära att jämförelsen måste göras mellan kvinnodominerade arbeten och alla andra lägre värderade arbeten med högre lön. Kravet på analys skulle alltså i så fall gälla mellan kvinnodominerade grupper, vilket inte tycks vara utredningens avsikt.

Resonemanget i prop. 1999/2000:143 s.68, se nedan, talar också för en sådan avgränsning.

För arbetsgivare som sysselsätter arbetstagare inom många skilda yrken är det synnerligen betungande att "korsvis" behöva jämföra kvinnor och män över alla gruppgränser och ett sådant arbete torde inte heller upplevas som meningsfullt. Genom att koncentrera kravet på jämförelser över gruppgränserna till att avse just det kvinnodominerade arbetet, rationaliseras kartläggnings- och analysarbetet och man får en anpassning till det arbete som på många arbetsplatser redan är igång inom ramen för förhandlingar och kollektivavtal.

Avsnitt 9.8.1 och 9.10.5 om dokumentation

DO delar utredningens förslag om att det systematiska arbetet med aktiva åtgärder ska dokumenteras årligen. DO menar dock att dokumentationsskyldigheten bör konkretiseras direkt i lagtext. Konkret och överblickbar dokumentation underlättar både själva arbetet och tillsynen. Det kan därför vara klokt att utforma dokumentationsbestämmelsen så att dokumentationen blir så användbar som möjligt, snarare än att ange att allt ska omfattas. Den som ska dokumentera arbetet kan då följa konkreta anvisningar i lagtexten om vad dokumentationen ska innehålla och själv välja hur arbetet lämpligen dokumenteras i övrigt.

Fördelen med att reglera dokumentationens innehåll i lag istället för i föreskrifter är att det blir lättare att ta till sig och förstå lagtexten. Med en sådan dokumentationsbestämmelse, som tydligt anger vad som ska dokumenteras, är det enligt DO:s uppfattning rimligt att alla arbetsgivare med tio eller fler anställda omfattas av lagtexten. En sådan gräns skulle också sammanfalla med

kravet på att dokumentera lönekartläggningsarbetet, vilket gör att lagstiftningen blir mer logisk och därför enklare att följa.

DO föreslår därför att det i dokumentationsbestämmelserna uttryckligen anges att dokumentationen ska innehålla följande.

- En uppföljning och utvärdering av hur åtgärderna har genomförts
- Uppgift om hur arbetsgivaren eller utbildningsanordnaren har undersökt risker och hinder
- Analys av orsaker till upptäckta risker och hinder
- Konkreta åtgärder kopplade till de risker och hinder som identifierats
- Kostnadsberäkning av åtgärder
- Tidsplanering för genomförandet av åtgärder
- Uppgift om vem som ansvarar för åtgärdernas genomförande
- En beskrivning av hur åtgärderna ska utvärderas och följas upp
- En redogörelse för hur samverkansskyldigheten har fullgjorts

DO har inget att invända mot utredningens förslag om dokumentation av lönekartläggningsarbetet.

Avsnitt 9.11 Verkställighetsföreskrifter

DO vill understryka behovet av att myndigheten ges föreskriftsrätt på det sätt som föreslås. Även med de förtydliganden i lagtext som DO föreslår i detta remissyttrande finns ett sådant behov. Detta får också stöd i Riksrevisionens rapport RIR 2013:15 vari anges att föreskriftsrätt kan vara ett sätt att tydliggöra kraven enligt diskrimineringslagen. DO anser inte att möjligheten att utfärda allmänna råd skulle vara en fullgod ersättning för föreskrifter.

Avsnitt 10 och 11.4.4 Förslag till ändringar i skollagen och fråga om tillsynsmyndighet

DO delar inte uppfattningen att skyldigheten att vidta aktiva åtgärder i skollagsreglerad verksamhet ska regleras i skollagen (2010:800) istället för i diskrimineringslagen. DO hänvisar i denna del till det särskilda yttrandet i betänkandet. Huvudinvändningarna i yttrandet är följande.

Vare sig utredningens direktiv eller den tid som stått till utredningens förfogande har medgivit den analys som krävs för att se tillsynens roll ur ett helhetsperspektiv. Arbetet har endast inriktats på förändringar i krav och omfattning av bestämmelserna om aktiva åtgärder och inte hur dessa samverkar med övriga delar i ombudsmannens uppdrag.

Grundantagandet i utredningen är att området aktiva åtgärder lätt kan göras till en naturlig del av skolornas arbete kring värdegrund och arbetet med mänskliga rättigheter. Därför anser utredningen att en överflyttning av tillsynen till en skolmyndighet är naturlig. I betänkandet saknas belägg för att ett sådant grundantagande stämmer. Samordningsvinsterna överskattas och de negativa konsekvenserna för ett starkt och sammanhållet arbete mot diskriminering underskattas.

Bestämmelserna om aktiva åtgärder är i första hand inte avsedda att tillämpas reparativt i enskilda fall. De är i stället förebyggande och av generell eller kollektiv natur. En viktig aspekt av de aktiva åtgärderna är att utbildningsanordnare och andra ska bli medvetna om frågor som rör diskriminering och arbeta framåtsyftande och förebyggande. På så sätt förutsätter arbetet med aktiva åtgärder ett främjande och förebyggande arbete. Ett kunskapsflöde behövs mellan dessa delar och arbetet med anmälningar om diskriminering. Det finns en påtaglig risk för fragmentisering av arbetet mot diskriminering om man flyttar skyldigheten att vidta aktiva åtgärder i skollagsreglerad verksamhet till skollagen. Ett av de bärande skälen med att slå ihop lagstiftningar och de tidigare ombudsmännen var att ha ett sammanhållet arbete kring människors hela livssituation och alla diskrimineringsgrunder.

Riksrevisionen har granskat om statens insatser i form av tillsyn och stöd på ett effektivt sätt bidrar till en god och trygg arbetsmiljö på skolan för eleverna. Med tillsyn avsågs dels granskning av enskilda anmälningssärenden, dels tillsyn över huvudmännens och skolornas främjande och förebyggande arbete. I rapporten RIR 2013:15 Kränkt eller diskriminerad i skolan är det någon skillnad? föreslås att regeringen ska följa upp att samverkan mellan DO och Skolinspektionen kommer till stånd vid granskningar. I RiR:s granskningsrapport föreslås dock inte någon flytt av DO:s uppdrag. Samverkan mellan myndigheterna är numera reglerat i en överenskommelse vad gäller individärenden och har väckts avseende aktiva åtgärder. De av utredningen föreslagna ändringarna av bestämmelserna om aktiva åtgärder och en eventuell förstärkning av myndighetens resurser möjliggör en betydligt mer effektiv tillsyn från DO:s sida. Det torde därför inte finnas något behov av att flytta tillsynsuppdraget till en annan myndighet.

DO noterar också att en skillnad med att skyldigheterna regleras i skollagen blir att ansvaret för aktiva åtgärder vilar på huvudmannen istället för på utbildningsanordnaren. Vad det får för konsekvenser har inte utretts närmre.

Avsnitt 11.6.3 Diskrimineringsombudsmannen ges rätt att utfärda vitesförelägganden och Nämnden mot diskriminering avskaffas

DO delar utredningens förslag om att DO ska kunna utfärda vitesföreläggande såvitt avser brister i efterlevnaden av reglerna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen. DO delar också utredningens uppfattning att en central arbetstagarorganisation ska ha möjlighet att föra talan om vitesföreläggande. DO anser dock att centrala arbetstagarorganisationer även fortsättningsvis ska göra framställningar till Nämnden mot diskriminering.

Utredningens förslag innebär att DO vid framställan från en central arbetstagarorganisation ska pröva om vitesföreläggande ska meddelas. Om detta beslut gått organisationen emot helt eller delvis ska beslutet enligt utredningens förslag kunna överklagas. Om DO istället helt eller delvis bifaller framställan kan arbetsgivaren överklaga det. Denna ordning, i kombination

med att vitesföreläggande alltjämt i sak ska kunna prövas i allmän domstol, riskerar att bli tids- och resurskrävande.

Utredningens förslag att DO ska vara skyldig att pröva framställningar om vitesföreläggande från centrala arbetstagarorganisationer skulle försvåra myndighetens möjligheter att planera och effektivisera sitt arbete utifrån strategiska överväganden. Samtidigt är det viktigt att de centrala arbetstagarorganisationerna även fortsättningsvis ska ha möjlighet att få framställningar om vitesföreläggande prövade när de själva anser att det behövs. DO föreslår därför att myndigheten ska ges rätt att själv utfärda vitesförelägganden men att Nämnden mot diskriminering får finnas kvar för att hantera framställningar om vitesföreläggande från centrala arbetstagarorganisationer.

Avsnitt 12.4 Ska det systematiska arbetet med aktiva åtgärder utvidgas till att omfatta fler samhällsområden?

DO anser att frågan om att utöka skyldigheten om aktiva åtgärder till andra samhällsområden skyndsamt bör utredas vidare.

Tidigare utredningar har lämnat förslag om att införa regler om skyldigheten att vidta åtgärder även inom andra samhällsområden. Senast 2007 hänvisade regeringen till att frågan behöver ytterligare utredning (prop. 2007/08:95 s.319). Frågan har sedan dess inte på något sätt avancerat. Det är därför av stor vikt att det snarast tillsätts en utredning. Det framstår som logiskt att samtliga elever och studenter inom hela utbildningsväsendet bör ha samma rätt att genomföra sina utbildningar fria från trakasserier och diskriminering. Samma sak gäller värnplikt och civilplikt. Inte minst bör ett arbete för införandet av aktiva åtgärder för all offentlig verksamhet prioriteras. Offentlig verksamhet utförs på medborgarnas uppdrag utifrån grundlagsfästa principer om ickediskriminering, varför respekten för alla människors lika värde och rättigheter bör garanteras i särskilda krav på förebyggande arbete av detta slag.

Beslut i detta ärende har fattats av Agneta Broberg. I den slutliga handläggningen har också chef för DO:s kansli Jenny Olausson, utvecklingsstrateg Christine Gilljam, utredare Olle Brynja utredare Charlotta Lindeberg (föredragande) och utredare Gustav Staaf (föredragande) deltagit.



Agneta Broberg
Diskrimineringsombudsman



Charlotta Lindeberg
Utredare



Gustav Staaf
Utredare