



YTTRANDE
2014-09-28

Dnr A2014/2355/DISK

Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Betänkandet SOU 2014:41 Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering

Sveriges Antidiskrimineringsbyråer, genom Antidiskrimineringsbyrån i Helsingborg (MRO-Diskanti) och Göteborgs rättighetscenter mot diskriminering, lämnar synpunkter på några valda delar av utredningen.

Sammanfattning av remissvaret

Sveriges antidiskrimineringsbyråer tillstyrker utredningens bedömning att kraven på aktiva åtgärder ska finnas kvar i diskrimineringslagen och att de ska skärpas. Sveriges antidiskrimineringsbyråer välkomnar utredningens förslag att systematisera arbetet med aktiva åtgärder.

Sveriges antidiskrimineringsbyråer välkomnar en utvidgning av aktiva åtgärder till att omfatta samtliga sju diskrimineringsgrunder. Diskriminering har ofta beröringspunkter med flera olika diskrimineringsgrunder. All diskriminering innebär ett kränkande av den enskildes rättigheter, oavsett på vilken grund diskrimineringen sker. Att inte låta aktiva åtgärder omfatta alla grunder är att signalera att staten tycker att vissa typer av diskriminering är mer värda eller mer allvarliga än diskriminering på andra grunder. Detta sänder fel signaler om syftet med lagstiftningen är att arbeta effektivt mot diskriminering.

Sveriges antidiskrimineringsbyråer är positivt inställda till att aktiva åtgärder systematiseras och att fokus läggs på arbetsprocessen. Vi ser dock en risk för att fokus i undersökningen av situationen på en arbetsplats eller en utbildningsverksamhet kan hamna på de individer som uppfattas tillhöra en utsatt grupp istället för att fokus hamnar på de strukturer som finns på arbetsplatsen eller i utbildningsverksamheten. Reglerna riskerar i så fall att medföra ytterligare utsatthet för redan utsatta grupper eller personer. Det bör därför göras ännu

tydligare att aktiva åtgärder ska handla om kvalitativa sakförhållanden på en arbetsplats eller i utbildningsverksamheten.

Det förekommer en utbredd diskriminering av många olika grupper av personer i samhället. Sveriges antidiskrimineringsbyråer framhåller att det måste finnas kännbara sanktioner för den arbetsgivare eller utbildningsanordnare som inte följer kraven på aktiva åtgärder. Vidare förutsätter dessa sanktioner att det finns resurser för att granska om arbetsgivare och utbildningsanordnare följer kraven på aktiva åtgärder. Utan sanktioner riskerar reglerna i längden att bli mindre effektiva, även om regler i sig kan ha en normativ effekt.

Sveriges Antidiskrimineringsbyråers syn på förslagen

Avsnitt 7.1

Sveriges antidiskrimineringsbyråer instämmer i utredningens bedömning att det även fortsättningsvis ska finnas regler om aktiva åtgärder.

Sveriges antidiskrimineringsbyråer anser att ett effektivt arbete mot diskriminering måste innehålla ett aktivt förebyggande arbete mot diskriminering. Formella krav på aktiva åtgärder hos arbetsgivare och utbildningsanordnare är ett sätt att bedriva sådant arbete. Sveriges antidiskrimineringsbyråer instämmer i att tillsynen bör intensifieras och att det krävs information, rådgivning och utbildning till arbetsgivare och utbildningsanordnare för att aktiva åtgärder ska bli verkningfulla. Även om det är svårt att med de studier som hittills gjorts av befintliga regler bevisa exakt vilka effekter nuvarande reglering haft är det nödvändigt att även fortsättningsvis kräva ett aktivt arbete mot diskriminering.

Avsnitt 7.2.1

Sveriges antidiskrimineringsbyråer instämmer i utredningens bedömning att kraven om aktiva åtgärder på arbetslivets område även fortsättningsvis ska regleras i diskrimineringslagen.

Sveriges antidiskrimineringsbyråer vill särskilt understryka att en förflyttning av de nuvarande reglerna till arbetsmiljölagen och Arbetsmiljöverkets tillsyn skulle innebära en oönskad splittring av reglerna mot diskriminering, vilket bl.a. skulle medföra att det samlade regelverket mot diskriminering blir svårare att överskåda och att den kompetens och översikt av det breda arbetet mot diskriminering som nu finns hos Diskrimineringsombudsmannen skulle gå förlorad.

Avsnitt 7.2.2

Sveriges antidiskrimineringsbyråer är tveksamma till utredningens förslag att flytta reglerna om aktiva åtgärder i skollagsreglerad verksamhet till skollagen.

Det finns ett värde i att behålla diskrimineringslagstiftningen samlad i en lag. Att ha en sammanhållen lagstiftning var också syftet med införandet av diskrimineringslagen. En samlad lagstiftning ger en tydlighet och en översikt över vilka regler som gäller, vilken går förlorad om reglerna sprids i flera olika lagar. Samtidigt finns redan en markant överlappning av reglerna när det gäller skolans område.

Om utredningens förslag går igenom kommer övriga regler i diskrimineringslagen – de som inte behandlar aktiva åtgärder – även fortsättningsvis att tillämpas på skolans område. Reglerna kommer därmed fortsätta att vara splittrade. Samtidigt är det i nuläget en oönskad och otydlig situation att flera tillsynsmyndigheter i nuläget granskar planer mot kränkande behandling och likabehandlingsplaner inom skolorna – som i praktiken hos skolorna kan vara samma plan.

Att DO i nuläget inte utövar tillsynen lika omfattande som Skolinspektionen kan vara ett uttryck för de ökade resurser som samtliga aktörer som arbetar mot diskriminering är i behov av. Utökade resurser avsatta för tillsynsarbetet i förhållande till skolorna skulle kunna vara en annan väg att gå. Detta skulle medföra att den kompetens DO har i diskrimineringsfrågor kommer till sin rätt i tillsynen av de aktiva åtgärderna och att reglerna om aktiva åtgärder även fortsättningsvis behålls samlade i diskrimineringslagen.

Avsnitt 7.2.3

Sveriges antidiskrimineringsbyråer instämmer i utredningens förslag.

Avsnitt 9.2

Sveriges antidiskrimineringsbyråer tillstyrker utredningens förslag.

Diskriminering har ofta beröringspunkter med flera olika diskrimineringsgrunder. Den kränkning som diskriminering innebär är lika allvarlig oavsett vilken av diskrimineringsgrunderna som är anledningen till att en person diskriminerats. Därmed bör även de aktiva åtgärderna inriktas på samtliga diskrimineringsgrunder.

Att fortsätta låta aktiva åtgärder omfatta endast vissa diskrimineringsgrunder framstår som ologiskt och inkonsekvent. All diskriminering innebär ett kränkande av den enskildes rättigheter, oavsett på vilken grund diskrimineringen sker. Att inte låta aktiva åtgärder omfatta alla grunder är att signalera att staten tycker att vissa typer av diskriminering är mer värda eller mer allvarliga än diskriminering på andra grunder. Detta sänder fel signaler om syftet med lagstiftningen är att arbeta effektivt mot alla former av diskriminering.

Avsnitt 9.3

Sveriges antidiskrimineringsbyråer tillstyrker utredningens förslag.

Avsnitt 9.4.1

Sveriges antidiskrimineringsbyråer tillstyrker utredningens förslag.

Sveriges antidiskrimineringsbyråer är positiva till att arbetet med aktiva åtgärder får en tydligare systematik och att fokus ska ligga på arbetsprocessen. Det innebär en klar förbättring jämfört med dagens förhållanden. Det är även positivt att alla arbetsgivare omfattas av kraven, även om det är osäkert om alla arbetsgivare kommer att genomföra aktiva åtgärder om det inte är sanktionerat och det inte heller utövas tillsyn över alla arbetsgivare. Sveriges antidiskrimineringsbyråer anser att det är viktigt att någon form av tillsyn sker även över små arbetsgivares arbete med aktiva åtgärder.

Avsnitt 9.4.2

Sveriges antidiskrimineringsbyråer tillstyrker utredningens förslag men anser att den punkt som handlar om undersökningen av risken för diskriminering bör förtydligas.

Det är bra med en tydlig systematik och konkreta åtgärder. Det framgår dock inte hur undersökningen av risken för diskriminering ska genomföras. Utan sådana riktlinjer för arbetsgivarna finns en risk att fokus kommer hamna på de individer som arbetsgivare uppfattar tillhör en minoritetsgrupp istället för att fokus hamnar på de strukturer som kan finnas på arbetsplatsen. Det är av stor vikt att undvika att enskilda utsätts för t.ex. utlämnande av individuella sakfrågor. Det bör därför tydliggöras att undersökningens fokus ska vara på kvalitativa sakförhållanden. Arbetsgivare bör även ges tydligt stöd i detta så att reglerna inte riskerar att innebära ytterligare utsatthet för redan utsatta grupper eller personer på en arbetsplats.

Avsnitt 9.5.2

Sveriges antidiskrimineringsbyråer tillstyrker utredningens förslag.

Avsnitt 9.5.3

Sveriges antidiskrimineringsbyråer tillstyrker utredningens förslag.

Avsnitt 9.5.4

Sveriges antidiskrimineringsbyråer tillstyrker utredningens förslag i samtliga delar.

Det är positivt att riktlinjer och rutiner mot trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier såväl som aktivt arbete med kompetensutveckling och en jämn könsfördelning görs till en del av ett systematiskt kvalitetsarbete och till en del av den arbetsprocess som ska utgöra de aktiva åtgärderna. Sveriges antidiskrimineringsbyråer ställer sig även positiva till att kraven på främjandet av en jämn könsfördelning ska omfatta även ledande personer.

Avsnitt 9.6

Sveriges antidiskrimineringsbyråer tillstyrker utredningens förslag men anser att arbetsgivaren även borde åläggas att analysera löner och övriga anställningsvillkor ur ett kollektivt och strukturellt perspektiv vad gäller alla diskrimineringsgrunder och att detta bör utredas vidare.

Sveriges antidiskrimineringsbyråer ser alltså ett behov av lönekartläggning och är positiva till att en sådan enligt utredningen ska utföras varje år. Genomförandet av en lönekartläggning *varje år* ger en ännu tydligare signal till arbetsgivare att de måste arbeta konkret med löneförhållandena.

Sveriges antidiskrimineringsbyråer ifrågasätter dock den separata regleringen av arbetsgivarens arbete för utjämning av löner och anställningsvillkor mellan män och kvinnor så som föreslås i utformandet av lagtexten. Enligt utredningen föreslås ett arbete med att analysera löner och övriga anställningsvillkor ur ett kollektivt och strukturellt perspektiv som gäller alla diskrimineringsgrunder. Sveriges antidiskrimineringsbyråer välkomnar förslaget och föreslår att det utreds vidare vilka möjligheter som finns att komma åt skillnader i löner

och andra anställningsvillkor för alla sju diskrimineringsgrunder. Det är dock av stor vikt att detta måste ske på ett sätt som inte inkräktar på den enskilda arbetstagarens integritet.

Avsnitt 9.8.1

Sveriges antidiskrimineringsbyråer tillstyrker utredningens förslag.

Ett krav på dokumentation är nödvändigt för att underlätta granskning av arbetet med aktiva åtgärder, liksom dokumentationen är en del av den arbetsprocessen med aktiva åtgärder. Sådan dokumentation bör givetvis göras kontinuerligt, men ett krav på årlig dokumentation är enligt Sveriges antidiskrimineringsbyråer ett rimligt krav.

Avsnitt 9.8.2

Sveriges antidiskrimineringsbyråer tillstyrker utredningens förslag.

Avsnitt 9.8.3

Sveriges antidiskrimineringsbyråer anser att även arbetsgivare som vid det senaste årsskiftet sysselsatte mindre än 25 arbetstagare bör vara skyldiga att dokumentera hela det systematiska arbetet.

Sveriges antidiskrimineringsbyråer tillstyrker förslaget att även arbetsgivare som sysselsätter 10 till 24 arbetstagare ska omfattas av lönekartläggningens arbetet.

När det gäller det systematiska arbetet med aktiva åtgärder och dokumentationsskyldigheten över detta anser vi att denna bör omfatta åtminstone arbetsgivare med tio eller fler anställda. Samtliga arbetsgivare omfattas av skyldigheten att bedriva arbete med aktiva åtgärder, och den nya dokumentationsskyldigheten innebär i stort sett endast en skyldighet att skriva ner det som arbetsgivaren redan är skyldig att göra. Det bör därför inte vara alltför resurskrävande att även kräva av mindre arbetsgivare att de ska dokumentera arbetet.

I vart fall bör arbetsgivare med tio eller fler anställda vara skyldiga att dokumentera sitt arbete. Som utredningen konstaterat ska exempelvis det systematiska arbetsmiljöarbetet dokumenteras redan av arbetsgivare med tio eller fler anställda. Vi anser att detta bör användas som förlaga för den nuvarande regleringen. Det är också av vikt för genomförandet av tillsyn. Att DO i nuläget har otillräckliga resurser för att genomföra sådan tillsyn bör inte användas som argument för att göra reglerna mindre effektiva. Här kan även understrykas att även reglerna i sig kan förväntas ha en viss normativ effekt.

Avsnitt 9.9.3

Sveriges antidiskrimineringsbyråer instämmer i utredningens bedömning och förslag.

Avsnitt 9.10

Sveriges antidiskrimineringsbyråer tillstyrker utredningens förslag i avsnitt 9.10.1, 9.10.2, 9.10.3, 9.10.4 och 9.10.5 med samma synpunkter som anförts på arbetslivsområdet.

Sveriges antidiskrimineringsbyråer är positiva till att samma regler ska gälla på universitets- och högskoleområdet som inom arbetslivets område.

Avsnitt 9.11

Sveriges antidiskrimineringsbyråer tillstyrker utredningens förslag.

Med utredningens förslag på struktur för arbetet med aktiva åtgärder kommer det sannolikt behövas riktlinjer och föreskrifter för genomförandet. Sveriges antidiskrimineringsbyråer anser att det är lämpligt att det tas in en upplysningsbestämmelse om att sådana föreskrifter får beslutas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Avsnitt 10.1

Se de synpunkter som framförts under avsnitt 7.2.2 om överflyttandet av reglerna till skollagen.

I övrigt tillstyrker Sveriges antidiskrimineringsbyråer att diskrimineringsförbudet i skollagen ska omfatta samtliga diskrimineringsgrunder.

Avsnitt 10.2 – 10.5

Sveriges antidiskrimineringsbyråer tillstyrker utredningens förslag, med de synpunkter som lämnats avseende motsvarande regleringar på arbetslivets område.

Avsnitt 10.6

Sveriges antidiskrimineringsbyråer tillstyrker utredningens förslag.

Om regleringen av frågor om diskriminering inte längre ska sammanhållas i en lagstiftning är det bra att kopplingen mellan lagarna tydliggörs och att en hänvisning till diskrimineringslagen införs i skollagen.

Avsnitt 11.4.2

Sveriges antidiskrimineringsbyråer anser liksom utredningen att DO alltjämt ska vara tillsynsmyndighet över tillsyn enligt diskrimineringslagen, och att DO:s tillsyn bör stärkas.

På de grunder som utredningen framfört framstår det som det enda rimliga alternativet att DO ska vara tillsynsmyndighet, och att detta ska omfatta även tillsynen av universitet och högskolor. Enligt Sveriges antidiskrimineringsbyråer behöver tillsynsarbetet stärkas väsentligt för att det ska bli en effektiv del av arbetet mot diskriminering. Som tidigare anförts är arbetet med aktiva åtgärder ett av de medel som finns för att arbeta förebyggande mot diskriminering inom arbetsliv och utbildning. Det är därför viktigt att markera gentemot arbetsgivare och utbildningsanordnare att arbetet med aktiva åtgärder är prioriterat. Detta kan bl.a. ske genom en effektiv tillsyn. Ett gott och gediget arbete med aktiva åtgärder bör därtill i längden leda till en minskad diskriminering på arbetsplatser och i skolor vilket innebär ett värde som inte kan mätas i kostnader.

Avsnitt 11.5.2, 11.5.3 och 11.5.4

Sveriges antidiskrimineringsbyråer är positiva till att vitesföreläggande och utdömande av vite alltjämt ska finnas kvar och tillstyrker de förslag som lagts fram av utredningen.

Avsnitt 11.5.5

Sveriges antidiskrimineringsbyråer tillstyrker utredningens förslag.

Frågor om förebyggande av diskriminering handlar i grunden om mänskliga rättigheter. Staten är både en stor arbetsgivare och huvudman för många utbildningsverksamheter, och vite bör självklart även kunna riktas mot staten när denna inte fullgör sina skyldigheter enligt lagen.

Avsnitt 11.6.3

Sveriges antidiskrimineringsbyråer tillstyrker utredningens förslag.

Sveriges antidiskrimineringsbyråer instämmer i att DO kan bedriva tillsynsverksamheten och meddela vitesförelägganden, och att Nämnden mot diskriminering därmed bör avskaffas. Samtidigt vill Sveriges antidiskrimineringsbyråer understryka att det är viktigt att den speciella kunskap som finns hos nämnden genom dess partssammansättning och med företrädare från intresseorganisationer behålls även i framtida handläggning av vitesförelägganden. Detta kan exempelvis ske genom samarbeten eller referensgrupper mellan DO, intresseorganisationer och företrädare för arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Sveriges antidiskrimineringsbyråer anser även att det är av vikt att följa upp att förändringen inte innebär att handläggningstiden kommer att förlängas i onödan.

Avsnitt 12.4

Sveriges antidiskrimineringsbyråer anser att bestämmelserna om det systematiska arbetet med aktiva åtgärder även bör innefatta offentlig anställning och värnplikt och civilplikt.

Sveriges antidiskrimineringsbyråer anser att aktiva åtgärder i längden även bör införas inom fler samhällsområden och att detta ska utredas vidare.

Sveriges antidiskrimineringsbyråer anser att samhällsområdena offentlig anställning och värnplikt och civilplikt bör omfattas av bestämmelserna om det systematiska arbetet med aktiva åtgärder och dokumentationsskyldigheten enligt det nya lagförslaget utan ytterligare utredning. Utredningen lyfter fram flera punkter som pekar på varför det bör vara möjligt för de undantagna samhällsområdena att omfattas av den föreslagna regleringen, framförallt i diskussionen gällande området offentlig anställning. Dessutom har DO framfört att det är ”särskilt viktigt att det inte sker någon kränkning av människors lika värde och rättigheter i offentlig verksamhet” vilket Sveriges antidiskrimineringsbyråer vill understryka.

Sveriges antidiskrimineringsbyråer vill understryka att ett effektivt och aktivt förebyggande arbete mot diskriminering och för likabehandling är av yttersta vikt för att bekämpa den diskriminering som finns i samhället. Frågan om aktiva åtgärder inom fler samhällsområden bör därför utredas vidare.

Övriga synpunkter

Sveriges antidiskrimineringsbyråer vill slutligen kommentera de begrepp som används genomgående i utredningen. Utredningens författare har använt sig av begreppet funktionshinder, något som inte går i linje med ändringarna av diskrimineringslagen som

väntas träda i kraft den 1 januari 2015 då begreppet funktionshinder ersätts med begreppet funktionsnedsättning.

Sveriges antidiskrimineringsbyråer anser att författarna inte tillräckligt problematiserat begreppet kön på ett tillfredsställande sätt i relation till att förslagen om att aktiva åtgärder ska gälla för flera diskrimineringsgrunder. Inkluderandet av könsöverskridande identitet och uttryck i de aktiva åtgärderna kräver ett förhållningssätt till kön som bryter mot den binära könsföreställningen samt användning av korrekta begrepp. Sveriges antidiskrimineringsbyråer är medvetna om att just ändring av begrepp i diskrimineringslagen kräver en noggrannare genomarbetning av hela diskrimineringslagen samt tillhörande lagstiftning, men vill ändå markera mot det problematiska språket.

För Sveriges Antidiskrimineringsbyråer:

Rättighetscentrum Norrbotten

Rättighetscentrum Västerbotten

Diskrimineringsbyrån CMR Västernorrland & Jämtland

Diskrimineringsbyrån Uppsala (DU)

Byrån för lika rättigheter Stockholm

Byrån mot diskriminering i Östergötland

Diskrimineringsbyrån Humanitas, Eskilstuna/Västerås

Antidiskrimineringsbyrån i Värmland

Antidiskrimineringsbyrån i Trollhättan

Göteborgs rättighetscenter mot diskriminering

Antidiskrimineringsbyrån i Helsingborg MRO-diskanti

Malmö mot diskriminering

Susanne Axelsson

Antidiskrimineringsbyrån i Helsingborg

susanne.axelsson@adbhelsingborg.se

042-28 48 45