



Arbetsmarknadsdepartementet
Enheten för diskrimineringsfrågor

Yttrande gällande betänkandet;

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

Sammanfattning

Umeå universitet ställer sig bakom utredningens uppfattning att aktiva åtgärder inom arbetslivsområdet och universitets- och högskoleområdet även fortsättningsvis ska vara lagreglerade och att de ska återfinnas i diskrimineringslagen. Behovet av aktiva åtgärder, med sitt fokus på konkreta åtgärder som kan leda till attitydförändring, kvarstår i samhället och aktiva åtgärder som ett komplement till diskrimineringsförbudet är av stor betydelse.

Umeå universitet ställer sig också bakom utredningens förslag om att utvidga skyldigheten att arbeta med aktiva åtgärder till samtliga diskrimineringsgrunder samt att aktiva åtgärder ska definieras som ett förebyggande och främjande arbete för att motverka diskriminering och verka för lika rättigheter och möjligheter inom samtliga diskrimineringsgrunder. Införandet av en modell för ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder kan innebära en efterlängtd vitalisering av arbetet att motverka alla former av diskriminering. Utredningens förslag att flytta reglerna om aktiva åtgärder inom det område som skollagen reglerar från Diskrimineringslagen till skollagen framstår likaledes som ett genomtänkt förslag.

Umeå universitet motsätter sig dock förslaget på ändrad periodicitet för lönekartläggning, med krav på genomförande varje år.

Nedan följer en genomgång av ett antal punkter där Umeå universitet funnit anledning att särskilt kommentera betänkandet, avseende framförallt kapitel 9 och 10.

Särskilda avsnitt som beaktats

Kapitel 9 Förslag till nya regler om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen

9.2 Alla diskrimineringsgrunder ska omfattas av skyldigheten att arbeta med aktiva åtgärder

Umeå universitet ser det som mycket positivt att utredningen föreslår en utvidgning av skyldigheten för arbetsgivare och utbildningsanordnare att arbeta med aktiva åtgärder till att omfatta samtliga diskrimineringsgrunder. Precis som utredningen konstaterar framstår det som ologiskt och inkonsekvent att enbart vissa av diskrimineringsgrunderna ska omfattas av det aktiva arbetet. Det har visserligen sina historiska förklaringar, men nu finns utmärkta möjligheter att komma tillrätta med detta. I betänkandet konstateras att det förebyggande och främjande arbetet i de flesta fall kommer att



handla om norm-, värdegrundsarbete och bemötandefrågor oavsett diskrimineringsgrund och en organisation för att arbeta med dessa frågor finns redan vid universitetet.

Umeå universitet anser dock att en utvidgning av skyldigheten att arbeta med aktiva åtgärder kommer att leda till ett merarbete och resursbehovet för att täcka kostnader för att undersöka, analysera och vidta åtgärder kommer att öka från dagens nivå. En stor utmaning i arbetet med att genomföra aktiva åtgärder mot diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter är bristande tillgång till resurser för själva genomförandet. Statsanslaget har knappast räckt till personal- och aktivitetskostnader inom området och vid en utökning av det tvingande regelverket kommer ytterligare resurser krävas. Här anser Umeå universitet att det kommer att bli särskilt tydligt gällande förslaget på ändrad periodicitet för lönekartläggning (se nedan).

9.3 Aktiva åtgärder ska definieras

Umeå universitet ställer sig bakom utredningens förslag om en legaldefinition av begreppet aktiva åtgärder. Ett förtydligande kan förhoppningsvis underlätta implementeringen av kraven på aktiva åtgärder. Umeå universitet efterfrågar dock, om möjligt, en ännu tydligare formulering som knyter definitionen av aktiva åtgärder starkare till den föreslagna metoden för arbetet. Här skulle exempelvis formuleringarna planmässigt och målinriktat, hämtade från förarbetet till Jämställdhetslagen (1979:1118) kunna vara användbara, så som de presenteras i betänkandet (SOU 2014:41, s 235). Även beskrivningen fortlöpande och metodiskt, som diskuteras längre fram i betänkandet kan ge ytterligare vägledning kring innebörden i hur aktiva åtgärder ska förstås (A.a, s 237).

9.4 Hur arbetet med aktiva åtgärder ska bedrivas

Umeå universitet instämmer med utredningens förslag om att införa begreppet systematiskt arbete med aktiva åtgärder för att beskriva hur arbetet med aktiva åtgärder ska bedrivas. Det finns en poäng med att beskrivningen överensstämmer med liknande begrepp i annan lagstiftning, främst arbetsmiljölagen. Umeå universitet ser det också som positivt att utredningen föreslår en definierad metod för hur arbetet med aktiva åtgärder ska bedrivas. Detta kan underlätta för arbetsgivare och utbildningsanordnare att arbeta konkret med aktiva åtgärder. Önskvärt vore också att begreppet aktiva åtgärder och metoden för det systematiska arbetet konkretiseras avseende praktiska arbetsuppgifter och processer.

9.6 Lönekartläggning

Umeå universitet ställer sig bakom utredningens förslag att analysen av löneskillnader särskilt ska avse även skillnader mellan arbetstagare som utför arbete som är eller brukar anses vara kvinnodominerat och grupp med arbetstagare som utför arbete som bedömts ha lägre värde avseende kraven i arbetet men som erhåller högre lön för sådant arbete.

Umeå universitet är dock kritiska till utredningens förslag att ändra reglerna för lönekartläggning så att dessa ska genomföras årligen. Här instämmer Umeå universitet med Arbetsgivarverkets åsikt att lönekartläggning som specificerad metod innebär en parallell och extra arbetsprocess där tid och resurser går förlorade. Att förslaget i betänkandet skulle leda till en effektivisering av främjandearbetet, bland annat genom att det verksamhetsanpassas, är en god förhoppning. Umeå universitet menar dock att den föreslagna arbetsmetoden kommer att kräva betydligt större resurser än vad som krävs för att följa dagens regler och att årliga lönekartläggningar sannolikt medför att betydande resurser måste läggas på kartläggning, i stället för genomförande av aktiva åtgärder. Umeå universitet instämmer med de synpunkter som förts fram från arbetsgivarhåll i betänkandet, som



menar att frågan om jämställda löner är väl reglerad mellan parterna och utgör en etablerad del av den befintliga lönebildningsprocess som äger rum i organisationen.

9.10 Universitets- och högskoleområdet

Umeå universitet ser det som självklart att även utbildningsanordnare omfattas av kravet på ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder. Ett framgångsrikt arbete med aktiva åtgärder kräver dock att förutsättningar för implementering och legitimitet finns. Det är därför mycket positivt att utredningen föreslår införandet av ett krav på samverkan mellan studenter, anställda och utbildningsanordnaren. Insyn och delaktighet kan förstärka arbetet mot diskriminering inom universitets- och högskoleområdet.

Umeå universitet ställer sig också bakom utredningens förslag om att ersätta kravet på upprättande av likabehandlingsplaner med krav på årlig skriftlig dokumentation för det systematiska arbetet med aktiva åtgärder. Ett sådant krav ökar möjligheten till samordning med annan skriftlig dokumentation över verksamheten, samt bör kunna underlätta såväl extern granskning som intern uppföljning.

9.10.2 Det systematiska arbetet ska omfatta vissa utpekade områden

Umeå universitet ser det som positivt och ställer sig bakom förslaget att tydligt uttala vilka delar av verksamheten som det systematiska arbetet ska omfatta, och att exempelvis undervisningsformer och examinationer och bedömningar samt studiemiljön är inbegripet i detta.

Kapitel 10 Förslag till ändringar i skollagen

I utredningsuppdraget har ingått att analysera hur olika aktiva åtgärder i olika regelverk förhåller sig till varandra och att dubbelreglering i möjligaste mån ska undvikas. Reglerna i sjätte kapitlet skollagen som sammanfaller med reglerna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen är det tydligaste exemplet på dubbelreglering. Andra exempel är förhållandet mellan femte kapitlet skollagen och arbetsmiljölagen som till vissa delar sammanfaller när det gäller reglerna om aktiva åtgärder. Denna typ av dubbelreglering leder i många fall till otydlighet och missförstånd.

Umeå universitet ser det som i grunden positivt att reglerna i diskrimineringslagen om skyldighet att bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja lika rättigheter och möjligheter på skollagens område genom förslaget samordnas för att undvika dubbelreglering. Det ligger alltid en risk i att samordningsvinsterna överskattas men i detta fall talar det mest för utredningens förslag.

Fortfarande kvarstår dock viss dubbelreglering. Skollagen och arbetsmiljölagen gäller parallellt på skolområdet. I båda lagarna ställs krav på att den som är ansvarig för skolan ska arbeta aktivt mot kränkande behandling och trakasserier. I arbetsmiljölagen regleras detta genom att det finns krav på systematiskt arbetsmiljöarbete. Samordningen med arbetsmiljölagen hade mera ingående kunnat behandlas och då särskilt förhållandet mellan det systematiska kvalitetsarbetet enligt skollagen och det systematiska arbetsmiljöarbetet enligt arbetsmiljölagen. Det hade även varit bra om de föreslagna förändringarna behandlats på ett mera ingående sätt i förhållande till femte kapitlet skollagen. Att utbildningen ska utformas på ett sådant sätt att elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero är en viktig del av de aktiva åtgärderna mot diskriminering och kränkande behandling.

10.1 Regleringen om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen flyttas till skollagen

Umeå universitet delar utredningens uppfattning att skollagens inledande ändamålsparagraf i sjätte kapitlet ändras så att det anges att kapitlets ändamål – förutom att motverka kränkande behandling av



barn och elever – även är att främja barns och elevers lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder. Att samla huvuddelen av regelverket i en lag minskar den otydlighet och risk för missförstånd som dubbelreglering kan innebära.

Umeå universitet ställer sig också positivt till förslaget om att bestämmelserna om systematiskt kvalitetsarbete i 4 kap. 3 och 4 §§ skollagen blir tillämpliga för all skollagsreglerad verksamhet.

10.2 Systematiskt kvalitetsarbete med aktiva åtgärder

Umeå universitet delar utredningens uppfattning att begreppet aktiva åtgärder ska definieras som ett förebyggande och främjande arbete som ska vidtas för att verka för lika rättigheter och möjligheter. Att aktiva åtgärder ska vara förebyggande och främjande tydliggör vilka skyldigheter som innefattas.

Vi instämmer också i förslaget att aktiva åtgärder för att motverka kränkande behandling och diskriminering av barn och elever ska utgöra en del av skolans systematiska kvalitetsarbete på skol-, förskolenhets och huvudmannanivå. Förslagets definition av det systematiska kvalitetsarbetet är tydlig och bra. Möjligen skulle motsvarande definition tas in i fjärde kapitlet skollagen. Det senare har inte ingått i utredningens uppdrag men bör övervägas.

10.3 Medverkan och deltagande i det systematiska kvalitetsarbetet

Umeå universitet ser, som utredningen också framhåller att en förutsättning för ett framgångsrikt arbete är att lärare, förskollärare, elever, barn och vårdnadshavare ges möjlighet att delta i arbetet med aktiva åtgärder. Att arbetet med de aktiva åtgärderna enligt sjätte kapitlet skollagen ska vara en del i det systematiska kvalitetsarbetet så som de regleras i fjärde kapitlet i samma lag innebär att arbetet på förskole- och skolenhetsnivå sker under sådan medverkan och sådant deltagande som anges där.

10.4 Hur det systematiska kvalitetsarbetet med aktiva åtgärder ska bedrivas

Umeå universitet delar utredningens uppfattning att utgångspunkt för arbetet med aktiva åtgärder mot diskriminering och kränkande behandling ska ses som en del av skolans och förskolans värdegrundsarbete sådant det uttrycks i skollagen, förordningarna och läroplanerna. Möjligen skulle utredningen kunna problematiserat kring att värdegrundsfrågan inte alltid har samma betydelse i skollagen som den har hos lärare i den praktiska verksamheten.

En brist i utredningen är att man inte mera ingående behandlat de föreslagna förändringarnas förhållande till femte kapitlet skollagen. Att utbildningen utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero samt att arbetsmiljölagens bestämmelser om en god arbetsmiljö är så starkt kopplade till området diskriminering och kränkande behandling att de borde mera ingående har behandlats. Visserligen hänvisar utredningen till bestämmelserna i femte kapitel skollagen, men det stannar vid det.

10.5 Dokumentation

Den nya skollagen har inneburit ökade krav på dokumentation. Umeå universitet delar utredningens åsikt att det finns en risk att krav på dokumentation flyttar fokus från det "faktiska arbetet till ett teoretiskt resonerande och ett framtagande av ett specifikt dokument". Vi tror att utredningens förslag att tydligt betona arbetet med konkret kartläggning, åtgärder och uppföljning samt att dokumentationen ska ses som en del av det systematiska kvalitetsarbetet är bra. Det är också bra att de tidigare tre olika formerna av dokumentation ersätts med en plan (likabehandlingsplan), och att planen avseende aktiva åtgärder ska vara en del av den dokumentation som krävs för det systematiska kvalitetsarbetet enligt fjärde kapitlet i skollagen. Att planen ska göras löpande under året tror vi också innebär att den starka kopplingen till själva dokumentet minskar till förmån för de faktiska insatserna. Utredningens förslag är ingen nyhet. Nu gällande lagstiftning ger redan möjlighet att samla allt i ett



dokument; att detta inte gjorts förklaras av att gällande bestämmelser är otydliga. Det är således bra att möjligheterna lyfts fram.

10.6 Hänvisningar till diskrimineringslagen

Umeå universitet instämmer i utredningens förslag för att tydliggöra kopplingen mellan förbudet mot kränkande behandling i skollagen och förbuden mot diskriminering i diskrimineringslagen samt kraven på aktiva åtgärder. Den förslagna förändringen att skadeståndssanktionen bara avser skyldigheterna som rör arbetet mot kränkande behandling och inte arbetet mot diskriminering innebär också ökad tydlighet.

10.7 Verkställighetsföreskrifter

Umeå universitet anser att frågan om Skolverkets möjlighet att meddela verkställighetsföreskrifter avseende det systematiska kvalitetsarbetet med aktiva åtgärder enligt skollagen ytterligare bör utredas. Utredningens förslag är otydligt bland annat vad gäller förhållandet mellan föreskrifter om verkställighet enligt 8 kap 7 § p 1. regeringsformen och Skolverkets möjlighet att utfärda allmänna råd som rör arbetet med aktiva åtgärder mot diskriminering och kränkande behandling.

— — —

I detta ärende har rektor Lena Gustafsson beslutat. Yvonne Andersson har varit föredragande efter handläggning av Agnes Lundgren, samordnare för lika villkor. Betänkandet har varit på intern remiss till Umeå universitets fakulteter, Universitetsbiblioteket samt Rådet för lika villkor.