

Kommittédirektiv



Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter

Dir.
2008:130

Beslut vid regeringssammanträde den 30 oktober 2008

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska undersöka effekterna av de bestämmelser om aktiva åtgärder som tas upp i lagarna mot diskriminering. Utredaren ska undersöka om och i så fall hur bestämmelserna har haft effekter på arbetet för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning samt inom utbildningsområdet även oavsett funktionshinder och sexuell läggning. I uppdraget ingår att undersöka vilka aktiva åtgärder som har haft bäst effekt för respektive diskrimineringsgrund samt vilka kostnader åtgärderna medför för de berörda.

Med detta som utgångspunkt ska utredaren överväga hur krav på aktiva åtgärder kan göras tydliga, skarpa och kopplas till en verkningfull sanktion samt om krav på aktiva åtgärder, och i så fall vilka, bör utvidgas till fler diskrimineringsgrunder och fler samhällsområden. I detta ingår att överväga om åtgärderna bör kvarstå i nuvarande omfattning eller om någon åtgärd bör ändras eller tas bort samt om sanktionssystemet bör ändras. För utbildningsområdet ingår att överväga om krav på aktiva åtgärder bör gälla alla verksamheter som omfattas av den nya diskrimineringslagen.

Utredaren ska redovisa uppdraget till regeringen senast den 31 december 2009.

Bakgrund

Bestämmelser om aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter finns i jämställdhetslagen (1991:433), lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk

tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan och lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever.

Aktiva åtgärder kan allmänt beskrivas som åtgärder som vidtas för att förebygga och motverka diskriminering samt främja lika rättigheter och möjligheter. Aktiva åtgärder är avsedda att verka pådrivande och mana till ökade ansträngningar för att motverka diskriminering. Bestämmelserna om aktiva åtgärder är i första hand inte avsedda att tillämpas i enskilda fall. De är i stället framåtsyftande och av generell eller kollektiv natur. Diskrimineringsförbuden är avsedda att motverka konkreta diskriminerande handlingar i individuella fall, medan aktiva åtgärder, förutom ett sådant syfte, också har till ändamål att motverka diskriminering i en mer allmän mening.

På arbetslivsområdet finns bestämmelser om aktiva åtgärder när det gäller diskrimineringsgrunderna kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. Inom utbildningsområdet finns bestämmelser om aktiva åtgärder när det gäller diskrimineringsgrunderna kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder och sexuell läggning.

I februari 2006 lade Diskrimineringskommittén fram slutbetänkandet *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning* (SOU 2006:22). Kommittén föreslog en ny lag om förbud och andra åtgärder mot diskriminering samt två nya diskrimineringsgrunder. Vidare föreslog kommittén att bestämmelserna om aktiva åtgärder bör utökas och skärpas. Kommittén föreslog bl.a. att bestämmelserna om aktiva åtgärder i arbetslivet och inom utbildningsområdet bör utökas till att omfatta samtliga diskrimineringsgrunder samt att kravet på aktiva åtgärder inom utbildningsområdet bör utvidgas till att omfatta andra verksamheter än de som anges i skollagen (1985:1100), högskolelagen (1992:1434) och lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

Kommittén föreslog också krav på aktiva åtgärder inom området värnplikt och civilplikt för samtliga diskrimineringsgrunder förutom ålder. När det gäller andra samhällsområden än arbetslivet, utbildning och värn- och civilplikten angav kommittén att det skulle kunna finnas behov av att införa en skyldighet att vidta aktiva åtgärder, i vart fall på sådana områden där det allmänna generellt sett tillhandahåller en samhällsservice. På grund av tids-

brist saknade kommittén emellertid möjlighet att utreda frågan i den omfattning som krävs.

Kommitténs förslag mötte kritik i remissbehandlingen. Ett flertal remissinstanser avstyrkte förslaget att aktiva åtgärder ska utökas till att omfatta samtliga diskrimineringsgrunder liksom att bestämmelser om aktiva åtgärder bör utökas till att omfatta andra samhällsområden och verksamheter. Flera invände att de föreslagna aktiva åtgärderna är svåröverskådliga och inte möjliggör en förutsebar rättstillämpning. Vidare framfördes invändningar mot att de föreslagna bestämmelserna om aktiva åtgärder är alltför allmänt hållna och opreciserade samt att de till delar sammanfaller med bestämmelser i andra regelverk. Vidare ifrågasattes om den framtida ombudsmannen mot diskriminering ska ha tillsyn över bestämmelserna om aktiva åtgärder. När det gäller aktiva åtgärder i arbetslivet har det också ifrågasatts varför rätten att begära vitesföreläggande hos Nämnden mot diskriminering i första hand tillkommer ombudsmannen och endast i andra hand en kollektivavtalsbärande central facklig organisation. Vidare framfördes synpunkter om att sanktionssystemet bör förändras.

I juni 2008 antog riksdagen regeringens proposition *Ett starkare skydd mot diskriminering* (prop. 2007/08:95, bet. 2007/08:AU7, rskr. 2007/08:219). En ny diskrimineringslag träder i kraft den 1 januari 2009. Diskrimineringslagen har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder. Lagen ersätter jämställdhetslagen och sex andra lagar. Två nya diskrimineringsgrunder införs: könsöverskridande identitet eller uttryck och ålder. En ny myndighet, Diskrimineringsombudsmannen, ska utöva tillsyn över att lagen följs.

Diskrimineringsförbud för könsöverskridande identitet eller uttryck ska gälla alla samhällsområden i den nya diskrimineringslagen. Åldersdiskriminering förbjuds inom utbildningsverksamhet och i arbetslivet i vid mening. Lagen innehåller diskrimineringsförbud som gäller arbetsgivare, utbildningsverksamhet, arbetsmarknadspolitisk verksamhet och arbetsförmedling utan offentligt uppdrag, start eller bedrivande av näringsverksamhet, yrkesbehörighet, medlemskap i vissa organisationer, varor, tjänster och bostäder, allmän sammankomst och offentlig tillställning, hälso- och sjukvården, socialtjänsten, socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäk-

ringen, studiestöd, värnplikt och civilplikt samt offentlig anställning.

Den nya diskrimineringslagen innebär att hittillsvarande bestämmelser om aktiva åtgärder i princip fortsätter att gälla. Det sker dock förändringar i fråga om dels upprättandet av en handlingsplan för jämställda löner och en jämställdhetsplan, dels kravet på lönekartläggning. I sammanhanget anförde regeringen i propositionen att det saknas beredningsunderlag för att överväga någon annan sanktion än vite för den som inte följer kravet på aktiva åtgärder och att frågan bör belysas i en utredning.

Behov av utredning

Regeringen bedömer att aktiva åtgärder kan vara värdefulla i arbetet för att främja likabehandling och motarbeta diskriminering. Frågan är dock vilka åtgärder som är mest effektiva i praktiken och vilka som främst har symbolvärde. När det gäller regelverket kring aktiva åtgärder är det därför viktigt att fokusera på aktiva åtgärder som är effektiva och uppnår sitt syfte.

Regeringen konstaterade i propositionen att det inte gjorts någon utvärdering av effekter och resultat av de olika delarna av dagens skyldigheter att vidta aktiva åtgärder och att upprätta planer. Regeringen bedömde att kommitténs förslag om aktiva åtgärder för samtliga diskrimineringsgrunder var alltför allmänt hållna och i många fall opreciserade. Av flera remissyttranden framgår att frågan om förändringar när det gäller bestämmelserna om aktiva åtgärder är komplicerad och kräver en fördjupad analys. Regeringen angav också att det saknas en tillfredsställande analys om föreslagna bestämmelsers förhållande till annan reglering. Till exempel sammanfaller krav på aktiva åtgärder till stora delar med krav på förebyggande arbetsmiljöåtgärder enligt arbetsmiljölagen. Det saknas vidare en analys om hur tillsynsuppgiften över aktiva åtgärder för ombudsmannamyndigheten förhåller sig till andra myndigheters arbete med dessa frågor, t.ex. det arbete som utförs av Myndigheten för handikappolitisk samordning och Arbetsmiljöverket.

Vidare konstateras i propositionen att konsekvenserna av kommitténs förslag om aktiva åtgärder, som innebär nya förpliktelser för företagen, inte utretts eller kvantifierats i någon närmare

omfattning av kommittén. I det sammanhanget framhölls också regeringens riktlinjer för det fortsatta arbetet med regelförenkling. Målet för regeringens regelförenklingsarbete är att företagens administrativa kostnader för samtliga regelverk ska minska med minst 25 procent till 2010. Regeringens syfte är att regelförenklingsarbetet ska leda till en märkbar förändring i företagens vardag.

Sammanfattningsvis kan sägas att kunskapen om vilka aktiva åtgärder som är mest effektiva samt vilka resurser de aktiva åtgärderna tar i anspråk är begränsad. Med hänsyn till regeringens arbete med regelförenkling är det också av största vikt att en avvägning görs mellan behovet av en utökning av aktiva åtgärder och strävan att inte ålägga arbetsgivare och andra alltför omfattande administrativa uppgifter. Det finns därför behov av att utreda om och på vilket sätt de olika bestämmelserna om aktiva åtgärder har haft effekter på arbetet för att främja lika rättigheter och möjligheter samt hur krav på aktiva åtgärder kan göras tydliga, skarpa och väl sanktionerade.

Uppdraget

En särskild utredare ska undersöka effekterna av de bestämmelser om aktiva åtgärder som tas upp i lagarna mot diskriminering. Utredaren ska undersöka om och i så fall hur bestämmelserna har haft effekter på arbetet för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning samt inom utbildningsområdet även oavsett funktionshinder och sexuell läggning. I uppdraget ingår att undersöka vilka aktiva åtgärder som har haft bäst effekt för respektive diskrimineringsgrund samt vilka kostnader åtgärderna medför för de berörda.

Med detta som utgångspunkt ska utredaren överväga hur krav på aktiva åtgärder kan göras tydliga, skarpa och kopplas till en verkningfull sanktion. I detta ingår att överväga om åtgärderna bör kvarstå i nuvarande omfattning eller om någon åtgärd bör ändras eller tas bort. Utredaren ska även överväga om och på vilket sätt förändringar bör genomföras när det gäller sanktionssystemet, bl.a. med avseende på de förändringar som gjorts i fråga om hur ofta planer ska upprättas och löner kartläggas.

Utredaren ska vidare överväga om krav på aktiva åtgärder, och i så fall vilka, bör utvidgas till fler diskrimineringsgrunder och fler samhällsområden. För utbildningsområdet ingår att överväga om

krav på aktiva åtgärder bör gälla alla verksamheter som omfattas av den nya diskrimineringslagen.

I uppdraget ingår också att

- överväga om och på vilket sätt förändringar bör genomföras när det gäller reglerna om arbetstagarorganisationernas möjlighet att göra framställning om vitesföreläggande,
- överväga hur tillsynen av efterlevnaden av bestämmelserna om aktiva åtgärder bör bedrivas samt analysera hur tillsynsuppgiften förhåller sig till andra myndigheters arbete med dessa frågor.

Förslag till författningsändringar m.m.

Utredaren ska lämna de förslag till författningsändringar och andra åtgärder som uppdraget kan ge anledning till. I den utsträckning utredaren föreslår författningsändringar ska utredaren utarbeta och lägga fram fullständiga författningsförslag.

Utredaren ska analysera sina förslag om krav på aktiva åtgärder i förhållande till andra regelverk än diskrimineringslagstiftningen med liknande skyldigheter, t.ex. krav på förebyggande arbetsmiljöåtgärder enligt arbetsmiljölagen.

Utredaren ska, i relevanta delar, beakta EG-rätten på området. Utredaren ska, i relevanta delar, ta del av betänkandet *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning* (SOU 2006:22). Vidare ska utredaren beakta vad regeringen anfört i propositionen *Ett starkare skydd mot diskriminering* (prop. 2007/08:95), Lagrådets yttrande samt relevanta remissyttranden i det lagstiftningsärendet.

Det står utredaren fritt att ta upp andra frågor inom ramen för uppdraget som aktualiseras under utredningsarbetet.

Konsekvensanalyser

Med hänsyn till regeringens arbete med regelförenkling är det av största vikt att en avvägning görs mellan behovet av en utökning av aktiva åtgärder och strävan att inte ålägga arbetsgivare och andra alltför omfattande administrativa uppgifter. Utredaren ska därför redovisa vilka konsekvenser de föreslagna aktiva åtgärderna, såväl ändrade som eventuellt vidgade, får för de verksamheter som omfattas av kravet. Detta avser såväl ekonomiska, inklusive

statsfinansiella, som organisatoriska och administrativa konsekvenser. Åtgärdernas effekter ska relateras till kostnaderna för att uppnå desamma.

Arbetets genomförande

Utredaren ska ha kontakt med Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Handikappombudsmannen och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO) samt, efter den 1 januari 2009, Diskrimineringsombudsmannen. Utredaren ska även ha kontakt med andra berörda myndigheter och organisationer såsom arbetsmarknadens parter och Näringslivets nämnd för regelgranskning.

Utredaren ska redovisa uppdraget till regeringen senast den 31 december 2009.

(Integrations- och jämställdhetsdepartementet)

Studier av aktiva åtgärder

Kostnader och effekter av
lagstiftningen

Arkitraven

Christian Rutz, Daniel Winqvist och Disa Wolff

1. Introduktion

1.1 Uppdraget

Enligt utredningsdirektiv 2008:130 ska en särskild utredare undersöka effekterna av de bestämmelser om aktiva åtgärder som tas upp i de nu upphävda lagarna mot diskriminering. Utredaren ska undersöka om och i så fall hur bestämmelserna har haft effekter på arbetet för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning samt inom utbildningsområdet även oavsett funktionshinder och sexuell läggning. I uppdraget ingår att undersöka vilka aktiva åtgärder som har haft bäst effekt för respektive diskrimineringsgrund samt vilka kostnader åtgärderna medför för de berörda.

Utredningen ska leda fram till ett övervägande om hur krav på aktiva åtgärder kan göras tydliga, skarpa och kopplas till en verkningfull sanktion samt om krav på aktiva åtgärder, och i så fall vilka, bör utvidgas till fler diskrimineringsgrunder och fler samhällsområden.

I utredningsdirektivet görs en hänvisning till proposition Ett starkare skydd mot diskriminering där det konstateras att konsekvenserna av kommitténs förslag om aktiva åtgärder, som innebär nya förpliktelser för företagen, inte utretts eller kvantifierats i någon närmare omfattning av kommittén. Kopplat till detta framhölls också regeringens fortsatta arbete med regelförenkling där målet för regeringens regelförenklingsarbete är att företagens administrativa kostnader för samtliga regelverk ska minska med minst 25 procent till 2010.

1.2 Bakgrund till studien

Bestämmelser om aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter återfanns förut i jämställdhetslagen (1991:433), lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan och lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever.

Dessa lagar har i huvudsak ersatts av diskrimineringslagen (2008:567), som trädde ikraft den 1 januari 2009. I diskrimine-

ringslagens 3 kap återfinns krav på aktiva åtgärder i arbetsliv och utbildning som i allt väsentligt överensstämmer med kraven som fanns i den upphävda lagstiftningen. De nya reglerna gäller olika diskrimineringsgrunder som omfattas av diskrimineringslagen. Regler gällande andra diskrimineringsgrunder för skolans område har förts in i 12 a kap. skollagen (1985:1100).

Mot bakgrund av ovanstående har den särskilda utredaren gett konsultföretaget Arkitraven i uppdrag att göra en analys av hur olika typer av organisationer arbetar med aktiva åtgärder kopplade till diskriminering.

1.3 Syfte med studien

Denna studie har tre syften:

1. Att klargöra vilka konkreta effekter de aktiva åtgärderna haft vad gäller olika typer av diskriminering.
2. Att kartlägga och bedöma de kostnader som genomförandet av de aktiva åtgärderna medför för organisationer som omfattas av lagstiftningen.
3. Att kartlägga organisationernas uppfattning om hur arbetet med de aktiva åtgärderna kan förbättras.

Tanken är att studien ska användas som ett underlag i utredningens arbete och som grund för överväganden.

1.4 De studerade lagarnas syften och intentioner

I direktiven till utredningen (dir 2008:130) beskrivs aktiva åtgärder som åtgärder som vidtas för att förebygga och motverka diskriminering samt främja lika rättigheter och möjligheter. De är avsedda att verka pådrivande och mana till ökade ansträngningar för att motverka diskriminering. Bestämmelserna om aktiva åtgärder är i första hand inte avsedda att tillämpas i enskilda fall. De är istället framåtsyftande och av generell och kollektiv natur.

Diskrimineringsförbuden är avsedda att motverka konkreta diskriminerande handlingar i individuella fall, medan aktiva åtgärder, förutom ett sådant syfte, också har till ändamål att motverka diskriminering i en mer allmän mening.

Regeringen bedömer att aktiva åtgärder kan vara värdefulla i arbetet för att främja likabehandling och motverka diskriminering. Frågan är dock vilka åtgärder som är mest effektiva i praktiken och vilka som främst har symbolvärde. När det gäller regelverket kring aktiva åtgärder är det därför viktigt att fokusera på aktiva åtgärder som är effektiva och uppnår sitt syfte. Regeringen har konstaterat (prop. 2007/08:95) att det inte gjorts någon utvärdering av effekter och resultat av de olika delarna av dagens skyldigheter att vidta aktiva åtgärder och att upprätta planer.

1.5 Utgångspunkter för studien

Det har gjorts en mängd tidigare utredningar och studier, både för enskilda bestämmelser på området och med bredare fokus. Ett urval av dessa redogörs för i bilaga 10. Denna studie kan fungera som komplement till tidigare studier, men har inte uttryckligen tagit sin utgångspunkt i någon av dessa.

Utgångspunkten för denna studie är organisationers praktiska arbete, dvs. hur organisationer som omfattas av kraven på aktiva åtgärder har hanterat dessa krav i praktiken. Detta innebär att studien tar avstamp i organisationernas vardag för att de hur de arbetat med lagstiftningens krav. Detta betyder också att de resultat som kan presenteras i studien avseende kostnader och effekter har samma utgångspunkt. Detta kan påverka resultaten, så tillvida att kostnaderna och effekterna inte nödvändigtvis är desamma som du skulle kunna vara under andra förutsättningar.

Med den beskrivna utgångspunkten finns ingen avsikt att försöka beskriva de organisationer som är ”bäst i klassen” dvs. som har arbetat på ett sätt som fullt ut överrensstämmer med lagstiftningen ambitioner. Det betyder också att det inte finns någon ambition att beskriva extremfall gällande insatser, kostnader eller effekter.

I sin hantering av lagstiftningens krav kan organisationerna tagit hjälp av olika former av externt material, t.ex. i form av material från ansvariga myndigheter. Utöver lagstiftningens krav är denna typ av material vägledande för studien, eftersom det finns skäl att anta att det är den typen av material som företag i praktiken använder sig av när de arbetar med lagen.

Med utgångspunkten i organisationernas praktiska arbete med lagstiftningen ges andra samhällsaktörers roll i tillämpningen av

lagstiftningen endast en begränsad plats i studien. De fackliga organisationernas roll kopplat till jämställdhetslagen kommer med vid de fall där dessa spelar en roll i tillämpningen inom den enskilda organisationen, men fackens roll i ett större perspektiv för lagens tillämpning studeras inte. Detta betyder också att tillsynsmyndigheternas roll i tillämpningen inte studeras annat än indirekt. Om de organisationer som ingår i studien har varit föremål för tillsyn klargörs i vilken mån detta påverkat organisationernas arbete med insatser.

Övriga samhällsaktörers roll kan också komma med genom de svar som de studerade organisationerna ger. Om exempelvis intervjuade organisationer pekar på kundernas förändrade önskemål som en anledning till varför de arbetar med jämställdhet och diskriminering noteras detta, men några intervjuer med de kunder som upplevs ha påverkat organisationen i denna riktning görs inte.

1.6 Hur kostnader och effekter hanteras i studien

Studien fokuserar på kostnader och effekter som lagstiftningarnas krav på aktiva åtgärder givit upphov till. Såväl de kostnader som effekter som beskrivs i rapporten bygger på de intervjuades bedömningar av dessa vid intervjuerna.

I studien är det kostnader och effekter av faktiskt lagefterlevnad som beskrivs. Det betyder att studien fokuserar på de kostnader och effekter som insatser organisationerna har haft i praktiken när de arbetat med lagstiftningens krav. Detta innebär att det inte är säkert att det som beskrivs i denna rapport är kostnader och effekter som skulle uppstå om företagen fullt ut efterlever lagstiftningen som den är tänkt att följas enligt lagstiftaren.

Kostnader

Med kostnader avses här organisationers resursförbrukning i samband med arbete med aktiva åtgärder. Resursförbrukningen kan vara av olika slag. Det kan antingen handla om resurser anställda lägger ner i form av arbetstid, eller t.ex. arvoden för föreläsare eller konsulter som hjälper till med insatser. Resursförbrukningen kan också uppkomma som resultat av investeringar som organisationen gör för att tillgodose kraven på aktiva åtgärder. Vidare kan resurs-

förbrukningen uppkomma genom olika typer av överföringar av pengar som görs till t.ex. vissa grupper av anställda med hänvisning till bestämmelserna. De olika typer av kostnader som lagstiftningen ger upphov till kan sammanfattas på följande vis:

1. administrativa – kostnader för att upprätta dokument m.m., t.ex. undersökningar eller att upprätta en policy,
2. materiella – t.ex. inköp av utrustning som krävs för att genomföra åtgärden,
3. finansiella – transferering av pengar för att genomföra åtgärden, t.ex. utfyllnad av föräldrapenning.

Vid arbetet med att kartlägga och bedöma de kostnader som genomförandet av de aktiva åtgärderna medfört så görs också en åtskillnad mellan kostnader av engångskaraktär och löpande kostnader.

Engångskostnader kan ha olika karaktär: behovsbaserade engångskostnader, t.ex. utbildningskostnader, uppkommer med mer eller mindre jämna mellanrum utan att för den skull kunna klassificeras som löpande kostnader. Engångskostnader som är kopplade till införande eller att någonting görs för första gången har däremot karaktären av att endast uppkomma just i samband med införandet och sedan inte mer. Det kan också vara så att det uppkommer extra stora kostnader vid införandet men att kostnaderna därefter blir mindre. Ett exempel på denna typ av kostnader är kostnader som uppkommer i samband med att en organisation genomför en lönekartläggning för första gången. Denna distinktion mellan olika typer av kostnader tas hänsyn till i studien i den mån det är möjligt.

Ambitionen är att kartlägga hela kostnadsbilden en organisation har för att uppfylla kraven på aktiva åtgärder. Med hela kostnadsbilden avses att samtliga kostnader kopplade till en insats, oavsett om de är interna eller externa, administrativa, materiella eller finansiella tas med. Detta innebär också att all tid samtliga inblandade parter lägger ner skall ingå. Ett exempel: I det fall en jämställdhetsplan upprättas inom ramen för en grupp skall den dit som samtliga medlemmar i gruppen lägger ner på planen tas med, inte bara den tid som person som rent praktiskt upprättar eller skriver planen lägger ner.

Effekter

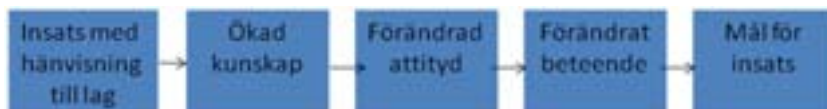
Med effekter avses i studien förändringar som inträffat som en följd av vidtagna insatser kopplade till krav på aktiva åtgärder och som annars inte skulle ha inträffat. När det gäller effekter är det dels direkta mätbara effekter som tas med, t.ex. att antalet män som tar ut föräldraledighet har ökat, dels mer indirekta effekter som är svåra att mäta eller uttrycka i kvantitativa termer. Det kan t.ex. handla om attitydförändringar eller ökad kunskapsnivå.

Effekterna kan ske på olika lång sikt. Vissa åtgärder får direkta effekter och andra får effekter först på lång sikt. Oavsett om effekterna sker på lång eller kort sikt bör de uppmärksammas. Effekterna kan också vara tillfälliga eller permanenta, dvs. att insatser antingen kan skapa initiala effekter som klingar av efter en tid eller att de blir bestående.

I vissa fall kan effekterna inträffa stegvis, där den aktiva åtgärden t.ex. först får som effekt att medvetenheten om en företeelse ökar, i ett senare skede att åsikterna förändras och på lång sikt att personernas handlande förändras. I den mån en hel sådan effektkedja kan klarläggas är detta optimalt, i annat fall uppmärksammas de delar som går att identifiera.

Att effekterna kan komma stegvis illustreras av effektkedjan, som visar vilka mellanliggande led (mellanliggande effekter) som måste uppfyllas för att det slutliga målet (sluteffekten) ska kunna nås. Exempel på hur en effektkedja kan se ut illustreras av figuren nedan.

Figur 1 Exempel på effektkedja



I vissa fall är det inte säkert att själva effekten är mätbar, men att det finns mätbara indikatorer. Exempelvis om den önskade effekten är minskade sexuella trakasserier kan en indikation på detta vara minskat antal anmälningar.

Precis som ambitionen är att få med hela kostnadsbilden är också ambitionen att få med hela effektkedjan dvs. att kartlägga samtliga orsakssamband från insatta resurser till effekter. Detta

innebär också att endast de effekter som är att hänföra till en viss insats skall hänföras till just den insatsen. Detta kan ofta vara svårare än att kartlägga en kostnadsbilden eftersom olika sorters insatser kan få samma effekter eller för att effekterna i sig är svår-
mätta.

2. Urval och metod

2.1 Val av metod

En metod för genomförande av en bedömning av effekter och kostnader kopplade till lagstiftningen kan ha olika ansatser:

- Samhällsnivå – genom att studera statistik eller data på samhällsnivå härleda vilka effekter och kostnader som uppstår när organisationer genomför insatser med anledning av krav på aktiva åtgärder.
- Mikronivå – genom att detaljstudera ett urval av konkreta fall belysa effekterna och kostnaderna för genomförande av insatser med anledning av krav på aktiva åtgärder.

Det första alternativet, att genom statistik över till exempel förändring av könsfördelning i för olika yrkesgrupper i arbetslivet sluta sig till effekt och kostnader på grund av krav på aktiva åtgärder, ger potentiellt en bild av såväl de totala samhälleliga effekterna som de totala samhällskostnaderna men är behäftat med ett antal problem. Framförallt hänger detta samman med att det i övergripande data är svårt att särskilja effekter av genomförda aktiva åtgärder från effekter av andra aktiviteter. Det är dessutom svårt att hitta indikatorer på hela den palett av aktiva åtgärder som finns i dagsläget.

I det andra alternativet studeras organisationer som omfattas av krav på aktiva åtgärder. Dessa får ge en bild av de effekter som uppnåtts samt de kostnader som genomförandet av de insatser som görs med anledning av kraven på aktiva åtgärderna för med sig. Det är med denna metodik betydligt enklare att få en bild av vilka förändringar som krävs för att arbetet med de aktiva åtgärderna skall underlättas.

Baserat på ovanstående resonemang bedöms att den andra metoden, dvs. som utgår från mikronivån, torde vara mest lämpad. En sådan studie kan genomföras antingen genom en så kallad

survey-studie, alternativt genom mer eller mindre strukturerade personliga intervjuer med organisationer. Metoden som valts för denna studie är semistrukturerade intervjuer. Anledningen till detta är att genom den typen av intervjuer går det att mer i detalj analysera händelsekedjan både vad gäller kostnader och effekter. Det går också att få en djupare förståelse för vilka faktorer som påverkar organisationernas agerande på ett sätt som inte är möjligt genom survey-studier.

Den metod som valts för att genomföra studien är en variant av den s.k. Standardkostnadsmodellen (SKM). Metoden används internationellt för att mäta de administrativa kostnader som uppkommer i den privata sektorn som en följd av lagar och regler. I Sverige används den i regeringens arbete för att kartlägga och minska de administrativa kostnaderna för företagen med 25 % till 2010 som pågått sedan 2005.

Metoden är en s.k. efterstudie utan kontrollgrupp. Då lagstiftningen som studien avser både trätt ikraft och till och med upphört att gälla vid studiens genomförande, var en efterstudie utan kontrollgrupp det enda praktiskt genomförbara upplägget.

Den valda metoden har såväl styrkor som begränsningar. Den främsta styrkan är att genom nedbrytning av lagstiftningen (se avsnitt 2.2 nedan) kombinerat med semistrukturerade intervjuer säkerställs att endast de kostnader och de effekter som faktiskt är att hänföra till respektive lagstiftning faktiskt hänförs dit. Dessutom ges genom intervjuerna en bild av hela effektkedjan samt i var kostnaderna uppstår samt hur detta skiljer sig mellan olika typer av organisationer. Metodens begränsningar ligger framförallt i att antalet intervjuer är begränsade. Som beskrivits ovan under Urval har dock urvalet av organisationer att intervjua i möjligaste mån försökt kompensera för detta.

2.2 Urval

Urvalet av intervjuorganisationer kan antingen göras slumpmässigt eller strategiskt. Inom ramen för denna studie har ett strategiskt urval gjorts, dvs. urvalet har baserats på kriterier, för att få en storleksmässig, branschmässig, organisatorisk och geografisk spridning av den intervjuade populationen. Anledningen till att ett strategiskt urval gjorts är att detta angreppssätt bedömts som det mest effek-

tiva givet den begränsade tidsram samt resurser som projektet haft till sitt förfogande.

Nedan görs en genomgång för hur urvalet gjorts för respektive lagstiftning som ingår i studien.

Jämställdhetslagen och lagen om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet – För jämställdhetslagen och lagen om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet görs intervjuer med företag, myndigheter och kommuner i deras roll som arbetsgivare.

I urvalet av företag ingår såväl företag som är tjänsteproducerande som tillverkande samt företag som omfattas av kollektivavtal och de som inte gör det. Utöver ovanstående har företagen också valts ut baserat på om de är stora eller små, där små företag har 25–99 anställda och stora 100–999 anställda. Var i Sverige ett företag är lokaliserat ska teoretiskt inte påverka hur man arbetar med frågorna. Trots det har urvalet gjorts med en viss geografisk spridning. Majoriteten av de intervjuade företagen finns dock i Stockholmsområdet. Inom kategorierna små respektive stora företag har inte hänsyn kunnat tas till om företagen ligger i det övre eller undre spannet gällande antalet anställda.

Barn och elevskyddslagen – För barn och elevskyddslagen ingår i urvalet förskolor, grundskolor och gymnasieskolor. Det har bedömts viktigt att få med samtliga skolnivåer eftersom de sannolikt arbetar på olika sätt med kraven i lagen. Inga friskolor har ingått i urvalet. Anledningen till detta är främst att det utifrån diskussion med Friskolornas riksförbund inte gått att se att huvudmannskapet i sig skulle vara avgörande för hur arbetet med att uppfylla lagstiftningen går till, utan att detta snarare hänger samman med andra parametrar, som vilken inriktning en skola har. Även vuxna inom vuxenutbildningen omfattas av lagen, men den typen av verksamhet har inte ingått i urvalet.

Likabehandlingslagen – I urvalet för likabehandlingslagen ingår såväl större som mindre universitet och högskolor. De lärosäten som ingår i urvalet är i snitt något större än snittuniversitet/snitthögskolan sett till antalet studenter.

En mer detaljerad redovisning av urvalet återfinns i bilaga 3.

2.3 Studiens upplägg

Standardkostnadsmodellen tar sin utgångspunkt i tre steg.

- Kartläggning.
- Genomförande av intervjuer.
- Standardisering.

Nedan görs en beskrivning av vad respektive steg innebär samt hur arbetet praktiskt går till.

Kartläggningsfasen

För att kunna genomföra intervjuer med företagen och kartlägga hela kostnadsbilden och hela effektkedjan behöver lagstiftningen brytas ner i olika typer av insatser. Detta görs på paragrafnivå för respektive lag som ingår. För att konkretisera kraven och säkerställa att rätt genomförda insatser i de intervjuade organisationerna kopplas till rätt krav i lagstiftningen kartläggs möjliga typer av insatser kopplade till respektive lagkrav. Detta är viktigt inte minst då paragraferna i många fall ger förhållandevis stora tolkningsmöjligheter.

Skälen till att lagstiftningen bryts ned är:

- För att se vad som i praktiken är möjligt att göra inom ramen för lagstiftningen, dvs. för att se vad som är möjligt för organisationer att genomföra för insatser för att uppfylla lagstiftningen med hänvisning till respektive paragraf.
- Det bedöms vara lättare för de intervjuade att hänföra kostnader och effekter till händelser och aktiviteter än till en hel lagstiftning eller paragrafer. I kartläggningen bryts lagstiftningen ned till den nivå på händelser eller aktiviteter som bedöms vara den lägsta där det är möjligt att hänföra kostnaderna/aktiviteterna. Genom att bryta ner kraven i enskilda insatser ökar sannolikheten att det kostnader och effekter för de insatser som gjorts som bedöms, inte insatser i största allmänhet. Annorlunda uttryckt så ökar nedbrytning av lagstiftningen i konkreta insatser sannolikheten att kunna isolera såväl kostnader som effekter, även om bilden av kostnader och effekter bygger på en bedömning av de som intervjuas.

- Beroende på typ av insatser involveras olika grupper inom organisationen och på olika vis. Vid kartläggningen tas ett antal hypoteser fram vilka personer eller grupper som kan vara mest relevanta att intervjua.
- Nedbrytningen ger en indikativ bild av vilken typ av kostnader och effekter som är att vänta vid intervjuerna. Detta är viktigt inte minst ur intervjuarens situation, då förberedelsen ger en större möjlighet att ställa relevanta följdfrågor.

I nedbrytning har Arkitraven i huvudsak utgått från material som givits ut av ombudsmännen; JämO, DO, HO, HomO. I några fall har detta också kompletterats med material utgivet av arbetsgivarorganisationerna, själva eller tillsammans med arbetstagarorganisationer.

Nedbrytning har skett i fyra steg:

- I ett första steg listas, kopplat till respektive relevant bestämmelse, exempel på insatser som det utifrån ombudsmännens material anges att en organisation kan vidta kopplat till respektive bestämmelse. I samband med detta görs också en indelning i vilken karaktär och typ av frekvens insatserna kan ha.
- I ett andra steg listas effekter och indikatorer på effekter kopplat till respektive insats. Härmed går det att redan i ett kartläggningsskede få en bild av vilka potentiella effekter organisationer kan få för olika sorts insatser.
- I ett tredje steg görs en bedömning av vilka typer av kostnader som de aktiva åtgärderna kan medföra. Kostnaderna kan vara av administrativ, materiell eller finansiell karaktär. I denna del av nedbrytning görs också en bedömning av var kostnaderna uppstår, det vill säga är det en intern kostnad (var i organisationen uppstår kostnaden) eller en extern kostnad (till exempel externa konsulter).
- I ett fjärde steg kartläggs möjliga överlappningar med annan lagstiftning, det vill säga vilka situationer finns där det för den intervjuade kan vara svårt att avgöra var kostnader eller effekter skall hänföras. Genom detta steg är intervjuaren också bättre förberedd och kan på så sätt genom följdfrågor säkerställa att kostnaderna och effekterna allokeras till "rätt" lagstiftning.

Intervjufasen

Utifrån resultatet av kartläggningen sammanställs frågeunderlag, anpassade efter vilken lagstiftning samt vilka organisationer intervjuerna avser. De frågor som är utgångspunkt för intervjuerna framgår av bilaga 2.

Utöver frågeunderlagen sammanställs även en intervjumanual, anpassad efter respektive lagstiftning. I manualen beskrivs bakgrund till projektet, hur studien ser på kostnader och effekter, hur intervjuerna går till och hur materialet kommer bearbetas. Frågeformulär och intervjumanual skickas ut till de personer inom organisationerna som intervjuas en till två veckor i förväg för att säkerställa att de har tid att titta på materialet och förbereda sig. I bilaga 1 återfinns intervjumanualen för jämställdhetslagen och lagen om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet som exempel för att illustrera hur dessa utformats.

Med intervjuunderlagen som bas genomförs ett antal semistrukturerade intervjuer med relevanta personer inom urvalet av organisationer för att få deras bild av vilka kostnader och effekter som arbetet med de aktiva åtgärderna fått inom organisationen. För jämställdhetslagen görs även intervjuer med representanter för arbetstagarerna, i de fall dessa deltar i arbetet, för att se i vilken mån de delar arbetsgivarens syn på lagen och dess krav.

Anledningen till att välja semistrukturerade intervjuer som angreppssätt är flera. Denna typ av intervjuer används redan i dag i den tidigare beskrivna Standardkostnadsmodellen med framgång. Fördelarna med intervjutypen är dels att materialet kan skickas ut till respondenten i förväg och att de därmed har möjlighet att förbereda sig, dels att underlaget vid själva intervjutillfället ger en struktur som är nödvändig för att genomföra intervjuerna inom den relativt knappa tid som normalt är tillgänglig för en intervju. I sammanhanget bör det dock poängteras att underlaget endast är en utgångspunkt och att fördjupande följdfrågor så gott som alltid ställs i samband med de genomförda intervjuerna.

En viktig fråga i samband med urvalet är att identifiera ”rätt” person att tala med, då ansvar och genomförande inte alltid ligger hos samma person. Inom ramen för studien intervjuas den person som har det operativa ansvaret. Detta har erfarenhetsmässigt visat sig vara det mest effektiva sättet att fånga såväl kostnader som effekter. Vem denna person är kan skilja sig väsentligt åt mellan olika typer av organisationer. I ett större företag kan detta till

exempel vara en personalchef eller i vissa fall en personalhandläggare med specialkompetens i frågan, medan det på ett mindre företag kan vara VD som både har det formella och det operativa ansvaret. Gemensamt för dessa är att de har rätt att uttala sig å organisationens vägnar.

Samtliga intervjuade personer har givits möjlighet att vara anonyma i så måtto att det inte skall framgå i redovisningen av studien vilken individ eller vilken organisation som intervjuarna genomförts med. Detta är i många fall en förutsättning för att få personer och organisationer som kanske inte fullt ut lever upp till lagens krav att ställa upp på intervjuer. Det är också ett sätt att öka sannolikheten för att de intervjuade ger uppriktiga svar.

Standardisering

Den tredje fasen i modellen är själva standardiseringen av det material som samlas in vid intervjuerna. Standardiseringen innebär att ett antal ”normalförfaranden” eller typfall tas fram, både vad gäller kostnader, effekter, processer och arbetssätt som är baserade på de intervjusvar som fåtts. Standardiseringen sker för varje bestämmelse som innebär krav på aktiva åtgärder i lagstiftningen.

Då metoden inte är en statistisk metod med ett stort antal värden, innebär standardiseringen inte ett enkelt räknande av medelvärden. Istället innebär detta en längre process där hänsyn tas till relevansen i de svar som erhållits av respondenten, hur de intervjuade organisationerna hanterar frågeställningarna sinsemellan, om det kan finnas effekter av olika storlek m.m.

Standardiseringen görs oftast per segment. I denna undersökning föreligger kopplat till jämställdhetslagen och lagen om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet fyra segment: företag med 25–99 anställda och företag med 100–999 anställda samt kommuner och myndigheter. För barn- och elevskyddslagen och likabehandlingslagen har endast ett segment standardiserats för respektive lag. Om resultaten för segmenten inte skiljer sig åt särredovisas inte resultaten per segment.

3. Kartläggning av lagstiftningen

Nedan redogörs för kartläggningen av lagstiftningen som gjorts, genomgående görs för respektive lag.

3.1 Jämställdhetslagen

Jämställdhetslagen (1991:433) omfattar arbetsgivare och deras ansvar gentemot arbetstagare. Lagen gäller såväl offentliga arbetsgivare som privata. Vissa av kraven riktar sig enbart mot organisationer med över ett visst antal anställda.

Enligt 1 § har lagen till ändamål att främja kvinnors och mäns lika rätt i fråga om arbete, anställnings- och andra arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetet (jämställdhet i arbetslivet). Lagen siktar till att förbättra främst kvinnornas villkor i arbetslivet.

Nio av lagens bestämmelser ingår i undersökningen. Vad de avser, exempel på insatser/åtgärder kopplade till respektive bestämmelse samt karaktären på insatserna, sammanfattas i tabellen nedan:

Tabell 1

	<i>Exempel på åtgärder/insatser</i>	<i>Typ av kostnad</i>
4 §	<p><i>Arbetsförhållanden</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Inköp av utrustning som passar för både män och kvinnor • Organisatoriska insatser, såsom att besluta att införa arbetsrotation • Utbildningar i jämställdhet • Uppföljning, såsom årlig kartläggning av personalens syn på jämställdhet via personalenkät 	Övervägande andel administrativa kostnader, men även materiella
5 §	<p><i>Föräldraskap</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Utarbeta policys att föräldralediga inte ska missgynnas vid lönerrevision • Hålla föräldralediga informerade om vad som händer på arbetsplatsen under frånvaron • Organisatoriska insatser, såsom införande av delat chefskap • Finansiella insatser, t.ex. utfyllnad av föräldrapenning med lön 	Övervägande andel administrativa kostnader, men även finansiella

6 §	<p><i>Trakasserier</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Utarbeta policys för att klargöra att trakasserier på grund av kön eller repressalier pga. anmälan inte accepteras på arbetsplatsen • Utarbeta beredskapsplaner för hur problem, enligt denna lag ska hanteras på arbetsplatsen • Informera de anställda om arbetsgivarens förhållningssätt 	Övervägande andel administrativa kostnader, men även materiella
7 §	<p><i>Jämnare könsfördelning genom intern rekrytering</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Utbildningsinsatser inom jämställdhet för personalchefer • Mentorskap för kvinnliga chefer • Kartläggning och analys av kvinnors och mäns arbetsförhållanden • Utarbeta kompetensplaner i syfte att underrepresenterat kön ska kunna befordras till högre tjänster 	Övervägande andel administrativa kostnader, men även materiella
8–9 §§	<p><i>Jämnare könsfördelning genom extern rekrytering</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Utarbeta policy och se över rutiner för rekrytering, såsom att besluta vilka meriter som krävs och hur meriterna värderas könsneutralt • Kartläggning och analys av rekryteringsprocessen, och se till att rekryteringsgruppen består av personer av båda kön 	Övervägande andel administrativa kostnader, men även materiella
10–11 §§	<p><i>Jämställdhetsanalys av löner samt handlingsplan</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Kartläggning av löneskillnader mellan män och kvinnor som utför lika arbete • Analys av löneskillnader mellan likvärdiga arbeten • Upprätta en handlingsplan för jämställda löner 	Administrativa kostnader
13 §	<p><i>Jämställdhetsplan</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Kartläggning av de aktiva åtgärderna på arbetsplatsen • Utarbeta plan för vilka åtgärder som ska vidtas • Utvärdering av förra årets plan 	Administrativa kostnader

3.2 Lagen om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet

Lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning (fortsättningsvis kallad lagen om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet) omfattar arbetsgivare och deras ansvar gentemot arbetstagare. Lagen gäller såväl offentliga arbetsgivare som privata. Vissa av kraven riktar sig bara mot organisationer med över ett visst antal anställda.

Enligt 1 § har lagen till ändamål att i fråga om arbete, anställningsvillkor och andra arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetet främja lika rättigheter och möjligheter oavsett etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning.

Enligt 2 § ska arbetsgivare och arbetstagare samverka för att främja lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet oavsett etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. De ska särskilt motverka alla former av diskriminering som avses i denna lag.

Tre av lagens bestämmelser ingår i undersökningen. Vad paragraferna avser, exempel på insatser kopplade till respektive bestämmelse samt karaktären på insatserna, sammanfattas i tabellen nedan:

Tabell 2

<i>Exempel på åtgärder/insatser</i>		<i>Typ av kostnad</i>
5 §	<p><i>Arbetsförhållanden</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Inköp av utrustning som passar oavsett etnisk tillhörighet, religion eller trosuppfattning • Utbildningar eller seminarium för att diskutera vanliga fördomar och negativa attityder • Enkätundersökningar för att kartlägga personalens syn på alla personers lika värde • Organisatoriska insatser, såsom att se över arbetstidens förläggning så att den tar hänsyn till etnisk tillhörighet, religion eller trosuppfattning 	Övervägande andel administrativa kostnader, men även materiella
6 §	<p><i>Trakasserier</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Utarbeta policys som klargör att trakasserier enligt denna lag, eller repressalier pga. anmälan, inte tolereras • Utarbeta beredskapsplaner för hur problem, enligt denna lag, ska hanteras på arbetsplatsen • Utse kontaktpersoner som de anställda kan vända sig till • Informera anställda hur de ska hantera en anmälan 	Administrativa kostnader
7 §	<p><i>Rekrytering</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Inför utvecklingssamtal med all personal • Utarbeta kompetensplaner i syfte att personer med annan etnisk tillhörighet, religion eller trosuppfattning ska kunna befordras till högre tjänster • Utarbeta rutiner där likabehandlingsgruppen följer alla tillsättningar samt ha yttranderätt i dem • Kartläggning och analys av rekryteringsprocessen 	Administrativa kostnader

3.3 Barn och elevskyddslagen

Lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever (fortsättningsvis kallad barn- och elevskyddslagen) har enligt 1 § till ändamål att främja barns och elevers lika rättigheter samt att motverka diskriminering

på grund av kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller funktionshinder. Lagen har också till ändamål att motverka annan kränkande behandling.

Lagen tillämpas på utbildning och annan verksamhet som avses i skollagen.

Tre av lagens bestämmelser ingår i undersökningen. Vad paragraferna avser, exempel på insatser kopplade till respektive bestämmelse samt karaktären på insatserna, sammanfattas i tabellen nedan:

Tabell 3

	<i>Exempel på åtgärder/insatser</i>	<i>Typ av kostnad</i>
6 §	<p><i>Likabehandlingsplan</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Utarbeta plan för vilka insatser som ska vidtas • Utvärdering av tidigare plan 	Administrativa kostnader
7 §	<p><i>Skyldighet att förebygga och förhindra trakasserier</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Utse ansvariga såsom kamratstödjare, skolvårdar, m.fl., så att eleverna har någon att vända sig till • Enkätundersökningar för att mäta trivsel och trygghet • Utvecklingssamtal för att få input på elevnivå 	Administrativa kostnader
8 §	<p><i>Trakasserier</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Utarbeta policys där man beskriver att trakasserier inte tolereras • Upprätta beredskapsplaner för hur man ska hantera en situation som uppstår • Uppföljande åtgärder om elever blir utsatt, eller utsätter annan elev, för trakasserier 	Administrativa kostnader

3.4 Likabehandlingslagen

Lag (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan (fortsättningsvis kallad likabehandlingslagen) har enligt 1 § till ändamål att på högskoleområdet främja lika rättigheter för studenter och sökande och att motverka diskriminering på grund av könstillhörighet, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning och funktionshinder.

Två av lagens bestämmelser ingår i undersökningen. Vad paragraferna avser, exempel på insatser kopplade till respektive bestämmelse samt karaktären på insatserna, sammanfattas i tabellen nedan:

Tabell 4

	<i>Exempel på åtgärder/insatser</i>	<i>Typ av kostnad</i>
4 §	<p><i>Trakasserier</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Utarbeta policys som klargör att sexuella trakasserier och trakasserier pga. kön inte accepteras på skolan • Upprätta beredskapsplaner för hur anmälningar om trakasserier ska hanteras av högskolan • Utbildningar av lärare/studenter om vad sexuella trakasserier är, deras orsaker samt hur de ska hanteras • Öka tillgängligheten till information för studenterna via webbplats, utbildningskatalog och annat informationsmaterial • Upprätta rutiner för att händelser med anknytning till sexuella trakasserier följs upp 	Övervägande andel administrativa kostnader, men även materiella kostnader
5 §	<p><i>Likabehandlingsplan</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Utarbeta plan för vilka insatser som ska vidtas för att främja studenters lika rättigheter • Utvärdering av förra årets plan 	Övervägande andel administrativa kostnader, men även materiella kostnader

3.5 Sammanfattande bild av kartläggningen

Kartläggningen av de olika lagarna har visat att de aktiva åtgärdernas karaktär kan variera samt att åtgärderna kan göras med olika periodicitet. Såväl periodiciteten som karaktären på åtgärderna kan påverka både vilka kostnader samt vilka effekter lagstiftningen ger upphov till.

Kartläggningen visar att det finns såväl likheter som skillnader mellan kraven. Tre av de fyra lagstiftningarna innehåller t.ex. plankrav, medan lagen om återgärder mot diskriminering i arbetslivet inte gör det. Kraven är mer uppdelade i jämställdhetslagen jämfört med de övriga lagstiftningen.

Likabehandlingslagen och barn- och elevskyddslagen är väldigt lika i sina skrivningar, men omfattar förhållandevis olika typer av organisationer. Det finns t.ex. inga så små högskolor som vissa daghem. Häri ligger självklart också en skillnad gällande vem

kraven omfattar. Barn och elevskyddslagen omfattar såväl barn och ungdomar som vuxna i vuxenutbildningen. Likabehandlingslagen omfattar studenter, vilket i praktiken i de allra flesta fall är myndiga personer.

Sammantaget kan konstateras att det finns en rad faktorer som talar för att både arbetssätt, effekter samt kostnader för lagstiftningen skiljer sig åt beroende på vilken typ av organisation lagstiftningen appliceras på.

4. Iakttagelser från intervjuerna

I det här kapitlet redogörs för vad som framkommit genom intervjuerna med organisationer som omfattas av lagstiftningen.

Iakttagelserna för respektive lag att redogöras för under följande rubriker:

- Arbetets organisering.
- Syn på regelverket.
- Upplevd överlappning mot annat regelverk.
- Typ av insatser som införts.

4.1 Jämställdhetslagen

Om det finns anledning att särskilja mellan hur kommuner, myndigheter, små eller stora företag arbetar med frågorna särskiljs detta nedan. Anges inget annat kan antas att det som står gäller samtliga organisationer.

4.1.1 Arbetets organisering

Hos de intervjuade företagen och myndigheterna ligger det operativa ansvaret för frågorna oftast hos personalchef eller personaldirektör. Hos något av de mindre företagen ligger frågorna hos vd eller vice vd.

Kommunerna och de större myndigheterna, vilka samtliga är större än de största företag som intervjuats, skiljer sig från de övriga intervjuade genom att det operativa ansvaret för frågorna

istället ligger hos en person på personalavdelningen som lägger ner hela eller större del av sin arbetstid på frågorna. I kommunerna ligger normalt även en del av det operativa ansvaret ute på respektive förvaltning. I de större organisationerna kan det även pågå ett löpande arbete hos enhetschefer att ta upp detta på arbetsplats-träffar.

I de flesta fall finns en samverkan med arbetstagersidan, även om den kan vara förhållandevis begränsad. Antingen är de med i en grupp tillsammans med representanter för arbetsgivaren där frågorna tas upp eller som remissinstans för planarbetet. Samverkan med arbetstagersidan behöver inte betyda att det finns en lokal fackklubb på företaget. I de fall detta finns är det normalt representant från denna som ingår, men i de fall lokal klubb saknas kan även andra representanter för arbetstagarna ingå.

Intresset från fackets sida bedöms av de intervjuade vara störst kopplat till lönekartläggning. De intervjuade organisationerna menar att i övrigt så deltar de fackliga organisationerna i arbetet, men driver sällan frågorna aktivt.

Generellt görs arbetet internt, men i vissa fall tar man in extern part för vissa insatser (t.ex. medarbetarenkät där dessa frågor kan ingå). Det är också vanligt att de som arbetar med frågorna varit på utbildning vid något eller några tillfällen för att få information. Utbildningsinsatserna har dock karaktären av engångshändelser.

Av de intervjuade organisationerna finns några som inte har någon partssammansatt grupp överhuvudtaget. Hos några av dessa har antingen en jämställdhetsplan gjorts utan egentlig inblandning av arbetstagarna, alternativt har man inte gjort någon jämställdhetsplan.

4.1.2 Syn på regelverket

Det har inte framkommit någon entydig åsikt om regelverkets utformning. En del av de intervjuade menar att det finns mycket externt material att tillgå som underlättar tolkning och praktiskt arbete, medan andra menar att det borde finnas föreskrifter eller att lagstiftningen åtminstone kunde vara mer konkret. Detta gäller framförallt de mindre företagen. Flera av organisationerna har använt sig av annat material än det som finns utgivet av ombudsmännen.

Vissa av de intervjuade organisationerna menar att det borde finnas föreskrifter eller att lagstiftningen åtminstone kunde vara mer konkret. Detta gäller framförallt de mindre företagen. Andra intervjuade tycker att lagen har fungerat bra som den var.

De allra flesta tycker att det är bättre med en lag kopplat till fler diskrimineringsgrunder, dvs. som det förhåller sig med diskrimineringslag som ersatte jämställdhetslagen. Någon av de intervjuade menar dock att just jämställdhetsfrågan nu riskerar att hamna i skymundan. Andra menar att även den nuvarande diskrimineringslagen borde utvecklas eftersom det alltjämt bara är koppalt till kön när t.ex. lönekartläggningen ska genomföras. Detta innebär att man inte upplever att det finns en total jämbördighet mellan de olika kraven.

En återkommande synpunkt är att de intervjuade ofta hanterar arbetet med jämställdhetslagen som vilken generell arbetsmiljöfråga eller arbetsgivarfråga som helst, dvs. att frågan ytterst handlar om att sammantaget erbjuda en god arbetsmiljö för de anställda.

4.1.3 Upplevd överlappning mot annat regelverk

Den största överlappningen mellan jämställdhetslagen och annan lagstiftningen som de intervjuade ser gäller gentemot arbetsmiljölagstiftningen, där samtliga intervjuade organisationer ser att det finns en överlappning. Vissa menar t.o.m. att jämställdhetslagstiftningen är att betrakta som en del av arbetsmiljöområdet.

De intervjuade upplever dock inte att det finns något direkt praktiskt problem med denna överlappning. Någon av de intervjuade påpekade att lagen i vissa bestämmelser har en vidare fokus än arbetsmiljölagstiftningen genom att den även omfattar arbetssökanden.

De intervjuade organisationerna menar också att det i praktiken ofta finns en överlappning mellan 6 § i jämställdhetslagen och 6 § i lagen om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet, genom att de policys och beredskapsplaner som tas fram för diskrimineringsgrunden kön även ofta täcker diskrimineringsgrunderna etnisk tillhörighet och religion eller trosuppfattning.

I vissa fall upplevs det finnas det en överlappning mellan frågor kopplade till lagen och sådant som regleras i avtal med facken. Detta gäller endast i de fall de intervjuade organisationerna omfattas av kollektivavtal. Vilka fall detta avser framgår av avsnittet

nedan. Någon av de intervjuade menar att även om det finns en överlappning mellan kollektivavtal och lagen kan det vara så att det är lagen som påverkat avtalets utformning.

4.1.4 Typ av insatser som genomförts

Nedan beskrivs för respektive bestämmelse vad de intervjuade organisationerna genomfört för insatser. Det beskrivs också hur mycket tid och i förekommande fall externa kostnader som kopplas till insatserna, samt vilka effekter som de intervjuade sett.

För att få en tydlig samlad bild av kostnader och effekter för olika typer av organisationer hänvisas till bilagorna 4–6, som innehåller typfall för ett mindre tillverkande företag, ett större tillverkande företag och en kommun i deras arbete med insatser. Typfallen baseras på det som framkommit vid intervjuerna, men behöver inte nödvändigtvis spegla hur det förhåller sig i varje enskild intervjuad organisation.

4 § Arbetsförhållanden

I bestämmelsen angavs att arbetsgivaren ska genomföra sådana åtgärder som med hänsyn till arbetsgivarens resurser och omständigheterna i övrigt kan krävas för att arbetsförhållandena ska lämpa sig för både kvinnor och män.

Medarbetarundersökningar

Huvuddelen av de intervjuade organisationerna genomför en medarbetarundersökning vartannat år, i några fall oftare. Undantaget är några av de minsta företagen där man inte gör sådana undersökningar alls. Det normala är att dessa undersökningar görs av en extern part, dvs. ett företag specialiserat på att göra sådana undersökningar.

Undersökningarna, som har ett vidare syfte än att bara tillgodose krav enligt jämställdhetslagen, betraktas som ett sätt att jobba med 4 § såtillvida att det ger arbetsgivaren insikt om vad arbetsgivaren eventuellt kan behöva vidta för åtgärder för att arbetsförhållandena ska lämpa sig för både kvinnor och män.

De externa kostnaderna för att genomföra en medarbetarundersökning varierar mellan 50 tkr till 200 tkr hos de intervjuade organisationerna. Kostnaden har ingen direkt korrelation till antalet anställda. Normalt kan det vara 2–5 frågor av totalt 45 frågor som är helt eller delvis kopplade till jämställdhet, dvs. mellan ca 5–10 procent av frågorna. Detta motsvarar 3–20 tkr som är hänföra till lagen i externa kostnader för varje gång en undersökning genomförs, dvs. vanligtvis vartannat år. Till detta tillkommer tid för ifyllnad samt bearbetning av resultat inom organisationen.

Hos några av de intervjuade organisationerna har medarbetarenkäterna givit upphov till insatser, och därmed i vissa fall fungerat som input till andra åtgärder. Detta gäller dock inte generellt. Bland annat gav det hos en organisation upphov till ett beslut att hålla bättre kontakt med de som är föräldralediga enligt 5 § jämställdhetslagen och i något fall att försöka arbeta mer med interna utvecklingsmöjligheter för intern rekrytering enligt 7 § samma lag.

Ibland upplevs det vara svårt att arbeta utifrån resultaten i medarbetarenkäter eftersom svaren inte är tillräckligt nedbrutna. Anledningen till detta är att det inte ska gå att identifiera uppgiftslämnaren. Således upplevs enkäterna ibland vara ett något trubbigt verktyg att arbeta med dessa frågor utifrån. Värt att tillägga är att svaren i medarbetarenkäten som gäller jämställdhet inte har stuckit ut från övriga svar i enkäten hos någon av de intervjuade organisationerna. Flera har också poängterat att om enkäten skulle visat på ett sämre resultat hade man troligtvis vidtagit åtgärder.

Fysiska förutsättningar

När det gäller fysiska förutsättningar för att utföra arbeten så bedöms detta i samtliga fall vara en arbetsmiljöfråga varför de eventuella kostnader organisationerna har för detta inte är att hänföra till jämställdhetslagen, utan snarare till arbetsmiljölagen med tillhörande föreskrifter. Detta betyder också att eventuella effekter sådana insatser har i den fysiska arbetsmiljön också är att hänföra till den lagstiftningen.

Temadagar

De intervjuade kommunerna sticker ut jämfört med övriga intervjuade organisationer kopplat till 4 § genom att de anordnar speciella temadagar kopplade till jämställdhet eller i vissa fall mångfald.

Baserat på intervjuerna bedöms sådana temadagar, som genomförs antingen årligen eller vartannat år, ha haft en budget på ca 80 tkr i externa kostnader som för t.ex. föreläsare. Till detta kommer internt nedlagd förberedelsetid (boka talare, etc.). Hos de intervjuade uppskattas ca 5 procent av personalen ha deltagit hela eller delar av dagen. Då de intervjuade kommunerna har ca 2 000 anställda innebär detta att ca 100 personer deltagit, främst chefer. De intervjuade, som ofta varit med och organiserat sådana dagar, har svårt se några mätbara effekter av sådana insatser. I stället ses det som ett sätt att hålla frågorna vid liv och sprida information om jämställdhet.

5 § Föräldraskap

Bestämmelsen anger att arbetsgivaren ska underlätta för både kvinnliga och manliga arbetstagare att förena förvärvsarbete med föräldraskap.

De intervjuade organisationerna uppger här att en stor del av arbetet kopplat till 5 § jämställdhetslagen går ut på att uppmärksamma föräldrar på vilka möjligheter som finns att kombinera föräldraskapet med arbetet.

Information och tekniska lösningar

Detta görs t.ex. genom att de intervjuade organisationerna bjuder in föräldralediga och blivande föräldralediga till informationsträffar där såväl förhållningssätt från organisationens sida som vilka tekniska lösningar som finns går igenom. Det förekommer även att de intervjuade kontakter de föräldralediga under frånvaron för att stämma av om planerna för hur de vill lägga upp föräldraledigheten samt återkomsten till arbetet har förändrats. Detta ses också som ett sätt att hålla kontakten med de anställda och inte förlora goda anställda under ledigheten. Detta görs därmed inte uteslutande med hänvisning till lagen.

Flera av de intervjuade poängterar dock att det också är de anställdas egen skyldighet att vid föräldraledighet hålla sig ajour om vad som händer på arbetsplatsen, t.ex. via Intranät. Flera av de intervjuade konstaterar dock att detta inte är helt okontroversiellt då det finns risk för att föräldralediga känner sig störda och tvungna att arbeta under föräldraledigheten.

Tack vara möjligheter att använda e-post och i förekommande fall intranät bedöms den här typen av insatser inte ge upphov till någon mätbar kostnad. Det är också svårt att identifiera tydliga effekter av dessa insatser, åtgärderna ses snarare av de flesta intervjuade som ett sätt att vara god arbetsgivare. Endast en intervjuad organisation ser insatser för att informera föräldralediga som en insats som gjorts med hänvisning till lagen. Den generella bilden är dock att detta görs av andra anledningar.

Utfyllnad av föräldrapenning

Huvuddelen av de intervjuade organisationerna jobbar med någon form av utfyllnad av föräldrapenning för alla eller delar av personalen. Utfyllnad av föräldrapenningen ses i de fall man omfattas av kollektivavtal som en del av avtalet och därmed inte något man vill hänföra till lagen. I de fall man inte omfattas av kollektivavtal och har utfyllnad är detta snarare att betrakta som en förmån, dvs. något som görs för personalens skull samt för att vara en attraktiv arbetsgivare. Att det är viktigt att vara en attraktiv arbetsgivare poängteras särskilt av de organisationer som står inför stora pensionsavgångar, och därmed är måna om att kunna locka ny och kompetent personal.

Några av de intervjuade företagen menar att trots att utfyllnad av föräldraersättning är en sorts verktyg som kan främja ett jämnare uttag av föräldraledighet så är det fortfarande upp till individerna att besluta hur detta tas ut, dvs. företaget arbetar inte aktivt för att t.ex. försöka få fler män att bli föräldralediga eller öka tiden för föräldraledighet. Detta beror på rågången mellan yrkes- och privatliv, där organisationerna varken ser det som sin uppgift eller gagnas av att lägga sig i den anställdes personliga sfär och de val som görs där.

6 § Trakasserier

Alla intervjuade organisationer poängterar att trakasserier inte tolereras och om det skulle förekomma är det viktigt att det kommer fram och att det görs något åt saken.

Policy och handlingsplan

Det är dock långt ifrån alla intervjuade organisationer som bedriver något direkt arbete kopplat till bestämmelsen. I ca hälften av de intervjuade företagen finns en policy gällande sexuella trakasserier som i vissa fall ingår som en del av en personalhandbok. Den här typen av policys lever ofta i flera år utan att förändras eller revideras. En policy en organisation arbetade efter var framtagen under år 2000 och inte reviderad sedan dess.

Inte i något fall har organisationerna arbetat med att ta fram en ny policy under de senaste åren, varför det inte gått att åsätta arbetet med detta någon tid. Bedömningen som görs av de intervjuade är dock att det torde ta mellan en halv och en dag att skriva en policy och få den godkänd. I ett antal av de intervjuade organisationerna tror man sig ha en policy, men kan inte finna den.

Omkring en tredjedel av de intervjuade företagen har utöver en policy också någon form av dokumenterad handlingsplan. Inte heller planen uppdateras ofta, utan är något som tagits fram en gång för ett antal år sedan.

Ca hälften av de intervjuade företagen har varken policy eller handlingsplan mot trakasserier, en femtedel av företagen har endast en policy och en tredjedel av företagen har en policy och en handlingsplan. De intervjuade organisationerna sätter dock inte likhetstecken mellan dokumentation och åtgärder utan menar att man skulle agera direkt i det fall man fick vetskap om att sexuella trakasserier inträffat, oavsett dokumentation.

I kommunerna har det generellt bedrivits ett något ambitiösare arbete med policys och handlingsplaner. Ofta har policys och handlingsplaner tryckts upp och distribuerats i hela förvaltningen i form av broschyrer med kontaktuppgifter där information om vad man ska göra vid sexuella trakasserier förekommer parallellt med information om vad man ska göra om det till exempel börjar brinna.

Medarbetarundersökningar

Under 4 § beskrevs att huvuddelen av de intervjuade organisationerna ca en gång vartannat år genomför en medarbetarundersökning och att i detta även ingår frågor kopplat till jämställdhet. Hos de intervjuade organisationerna är det även vanligt att medarbetarenkäten innehåller frågor om trakasserier, antingen endast kopplat till denna diskrimineringsgrund eller generellt. För att inte dubbelräkna någon kostnad så hänförs den eventuella kostnad som är kopplat till medarbetarenkäten till 4 § eftersom det ofta är samma frågor som täcker in både den bestämmelsen och 6 §.

7 § Jämnare könsfördelning genom intern rekrytering

Bestämmelsen angav att arbetsgivaren genom utbildning, kompetensutveckling och andra lämpliga åtgärder ska främja en jämn fördelning mellan kvinnor och män i skilda typer av arbete och inom olika kategorier av arbetstagare.

Generellt är det ingen av de intervjuade organisationerna som bedriver något organiserat och kontinuerligt arbete som är specifikt att hänföra till bestämmelsen. Någon av de intervjuade myndigheterna har tagit ett beslut om att ha med kön som en parameter vid tillsättandet av projektledare. Samtidigt menar samma organisation att det ändå är tillgängligheten till personal som styr tillsättandet av projektledare. Finns det ingen av det underrepresenterade könet tillgänglig tillsätts en projektledare av det överrepresenterade könet, tidplanen för projektet blir styrande.

Kopplat till bestämmelsen anger flera av de intervjuade att den egna organisationens storlek sätter gränser. För mindre organisationer kan det finnas begränsningar när det gäller vilka som kan bli aktuella för vissa tjänster eftersom det interna personalunderlaget är mindre.

En annan upplevd begränsning när det gäller att arbeta med bestämmelsen har att göra med hur pass specialiserade arbetsuppgifterna är. I vissa av de organisationer som intervjuats finns en klar dominans av män på vissa tjänster och en klar dominans av kvinnor på andra tjänster. Båda tjänsterna kräver dock specifik utbildning och specifika kvalifikationer. Här menar de intervjuade att det inte utan mycket omfattande omskolning skulle gå att gå från en kvinnodominerad position till en mansdominerad position och vice

versa. I dessa fall ser organisationerna att det ligger ”utanför deras makt” att ta hänsyn till kön vid intern rekrytering varför det inte blir något man aktivt arbetar med, även om de menar att det är något de skulle vilja uppnå.

Det förekommer också fall där någon av ett underrepresenterat kön avancerat till tjänster som traditionellt representeras av det andra könet. Detta är dock inget som organisationerna vill mena beror på medvetna insatser från deras sida, utan snarare att personen i fråga var rätt person på rätt plats, dvs. individuella initiativ och kompetens har styrts i dessa fall.

Kommunerna, som är betydligt större arbetsgivare jämfört med flertalet övriga intervjuade organisationer, upplever att det finns större möjligheter att arbeta med bestämmelsen än vad övriga intervjuade tycker. Kommunerna är generellt arbetsgivare med hög andel kvinnor anställda, uppemot 80 procent av de anställda är kvinnor. Samtliga intervjuade kommuner har pekat på att detta är något de borde arbeta med, men att det i nuläget inte görs något uttalat arbete.

I och med det begränsade arbete som bedrivits hos de intervjuade organisationerna kopplat till 7 § går det inte att åsätta bestämmelsen en kostnad eller hänföra några effekter till bestämmelsen.

8 och 9 §§ Jämnare könsfördelning genom extern rekrytering

I 8 § anges att arbetsgivaren ska verka för att lediga anställningar söks av både kvinnor och män. Av 9 § följde att arbetsgivaren vid nyanställningar särskilt ska anstränga sig för att få sökande av det underrepresenterade könet och söka se till att andelen arbetstagare av det könet efter hand ökar.

Till skillnad från när det gäller 7 § har flera av de intervjuade organisationerna, såväl små och stora företag, myndigheter och kommuner bedrivit ett medvetet arbete kopplat till bestämmelserna, även om detta arbete generellt har varit i liten skala.

Platsannonser

Flera av de intervjuade organisationerna har eller har haft med skrivningar av arten att organisationen "ser gärna kvinnliga sökande" eller "ser gärna manliga sökande" vid platsannonsering. Att lägga till den typen av skrivningar bedöms inte ge upphov till någon extra kostnad vid utformandet av annonser mm, eftersom de är inbakade jobbet med rekrytering samt att dessa skrivningar inte påverkar externa kostnader som annonskostnad etc. Bilden av vilka effekter denna typ av skrivningar ger är splittrad, men några menar att de haft skrivningar av den här arten men ändå inte haft en enda kvinnlig alternativt manlig sökande till tjänsterna.

Flera av de intervjuade upplever att ett effektivare sätt att ta sig an annonseringen är att tänka igenom hur arbetet beskrivs. Beroende på hur arbetet beskrivs menar organisationerna att det kan få väldigt olika effekter på hur många kvinnor respektive män som söker. Ett sätt att säkerställa detta bedöms av de intervjuade vara genom att låta någon av det underrepresenterade könet som arbetar i den tjänsten utforma annonsen. Hos någon av de intervjuade är detta fattat som ett policybeslut att det alltid ska vara det underrepresenterade könet som utformar annonsen.

Kompetensbaserad rekrytering

Andra sätt att arbeta med bestämmelserna, som flera av de intervjuade organisationerna gör, är att ha s.k. kompetensbaserad rekrytering. Organisationerna menar att genom att jobba utifrån en sådan teknik säkerställs att den som är mest kvalificerad för arbetet får det, dvs. att det inte av slentrianmässiga skäl blir en man eller kvinna. Att arbeta med kompetensbaserad rekrytering bedöms dock inte vara något som uttryckligen görs för att uppfylla bestämmelserna, däremot menar organisationerna som arbetar utifrån detta att man därigenom lättare uppfyller bestämmelserna.

Kopplingen till kompetens är något samtliga intervjuade organisationer poängterar, dvs. att det alltid är kompetensen som slutligen avgör vem som anställs. Därmed menar organisationerna att det ska vara kompetens och inte kön som avgör. De menar att om organisationen jobbar på rätt sätt blir rekryteringen objektiv och den bäst lämpade får jobbet, och det kan lika gärna bli en man som en kvinna som får jobbet.

Begränsningar i utbudet av personer

Även vid extern rekrytering menar några av företagen att urvalet av personer kan göra det svårt att jobba utifrån bestämmelsen. Företaget kan vara verksamt på en ort där andelen personer av ett visst kön med en viss kompetens är begränsad. Och även om ett företag rent teoretiskt kan gå ut med en annons över hela Sverige, blir det av naturliga skäl att de som söker normalt kommer från en geografiskt begränsad yta. Ett av företagen som intervjuats menar att är man som dem verksamma i en bygd där den absoluta merparten av kvinnorna inte har utbildat sig till det som företaget efterfrågar, är det svårt att rekrytera kvinnor med den utbildningen. Hos vissa av de intervjuade företagen bedöms den kompetens som behövs vara så pass unik eller så pass svår att få tag på att det överhuvudtaget inte är möjligt att ta hänsyn till kön vid rekrytering. Man är dessutom rädd för att skrämja bort duktiga sökanden genom att skriva att man föredrar sökanden av ett visst kön, varför dessa skrivningar undviks.

Andra sätt att jobba med extern rekrytering

Även i de fall inga uttryckliga insatser görs kopplat till bestämmelsen menar flera att de underförstått arbetar med detta, dvs. att det inte finns något uttalat men att vid lika meriter så låter man arbetet gå till det underrepresenterade könet, om kompetensen är densamma.

Någon av de intervjuade pekar på att det svåra ofta inte är rekryteringen i sig, såsom att genom skrivningar i annonser eller motsvarande locka till sig personer av det underrepresenterade könet. Istället ligger den stora utmaningen i att behålla personer av det underrepresenterade könet i organisationen. Svårigheten ligger i att på daglig basis och i en miljö som är anpassad för det överrepresenterade könet arbeta på ett sätt som får den person som är av det underrepresenterade könet att trivas.

10 och 11 §§ Lönekartläggning och handlingsplan

Enligt 10 § skulle arbetsgivaren varje år i syfte att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män göra en lönekartläggning och enligt 11 §

redovisa resultatet i en handlingsplan för jämställda löner. Detta gällde inte i de fall arbetsgivaren sysselsatte färre än tio arbetstagare.

Alla intervjuade organisationer utom en har periodiskt eller vid något tillfälle upprättat lönekarläggning. Intervjuerna har visat att det finns en klar koppling mellan lönekarläggning och lönerevision hos organisationerna. I och med denna koppling får kartläggningen ett vidare syfte än bara upptäcka osakliga skillnader mellan kön. Detta betyder att all tid och alla kostnader förknippade med kartläggningen inte blir att hänföra till bestämmelsen. Det är t.ex. vanligt att organisationerna i samband med lönekarläggningen gör olika former av branschjämförelser för att se generellt hur de anställdas löner för olika befattningar ligger till i förhållande till motsvarande befattningar i andra organisationer. En praktisk effekt av detta upplägg blir att kartläggningen också används som allmänt underlag i lönerevisionen, där kön ingår som en parameter.

Det är vanligt att de intervjuade organisationerna använder en extern part för att hjälpa till med en lönekarläggning, åtminstone vid ett enstaka tillfälle. Detta kan t.ex. vara första gången en lönekarläggning görs eller vid "nystart", dvs. första gången man försöker göra en lönekarläggning som man bedömer säkert kommer att uppfylla lagstiftningens krav. Att anlita en extern part upplevs också vara ett sätt att skapa en bild av objektivitet gentemot arbetstagarna eller representanter för arbetstagarna. Bland de intervjuade organisationerna där det finns en lokal fackklubb menar de intervjuade att det är arbetet kopplat till lönekarläggningen som väcker störts intresset från fackligt håll.

Bland de intervjuade organisationerna varierar synen på lönekarläggningen. I det fall det görs mer som ett underlag till lönerevisionen bedöms det kunna bidra med värdefull information inför denna. Vissa, framförallt mindre organisationer, menar dock att kartläggningskravet är onödigt då de har så pass bra koll över sina löner kopplat till tjänster med hänsyn till variabeln kön att de ändå vet vad resultatet blir. Andra menar att det är onödigt av den anledningen att de parametrar som finns med i lönesättningen räcker, dvs. att avtalet – om det följs vid lönesättning – gör det omöjligt att skapa osakliga löneskillnader. Ytterligare någon pekar på en begränsning i lagen, men som är en naturlig konsekvens av att lagen fokuserar på skillnader mellan kön. Det kan förekomma att lönekarläggningen visar att det för två kvinnodominerade yrken med samma kompetens varierar finns en oförklarlig skillnad i lön,

men att organisationen i dessa fall inte behöver åtgärda detta eftersom det inte är något lagen kräver.

Hos framförallt de mindre företagen (dvs. i snitt 65 st. anställda bland de intervjuade) upplevs kravet på handlingsplan i många fall vara överflödigt så tillvida att om osakliga löneskillnader upptäcks så behöver ingen handlingsplan upprättas, istället så åtgärdas detta på en gång. Detta förfaringssätt blir av naturliga skäl endast möjligt i de fall skillnaden rör en eller par individer.

Det som är viktigt att skilja mellan när det gäller kostnader för lönekartläggning är den kostnad en organisation har första gången en lönekartläggning ska göras kontra när den sedan sker löpande. Det är inte sällan som lönekartläggningarna medför en stor kostnad när de genomförs första gången eftersom mycket tid då läggs på att beskriva och värdera de olika tjänsterna. Ett av de intervjuade stora företagen hade externa kostnader för att upprätta en lönekartläggning och handlingsplan (inkl befattningsvärderingar) på ca 300 tkr. En vanligare extern kostnad ligger mellan 30–50 tkr för en kartläggning av engångskaraktär inklusive beskrivning och värdering av befattningarna. Till detta kommer intern tid för att stödja den externa konsulten med material samt i förekommande fall avstämningar med facket för att ”kalibrera” beskrivningarna så att de stämmer överens med fackets synpunkter. I de fall detta förekommer har det lagts ca 16 timmar* 5 personer i tid, dvs. 80 timmar totalt i intern tid för att värdera befattningarna.

Den årliga tiden för att göra lönekartläggning och handlingsplan efter att det gjorts första gången varierar kraftigt mellan de intervjuade organisationerna. Mellan 8–80 timmar per år i intern tid läggs ner. Tiden är inte bara beroende av hur stora organisationer det handlar om utan är även systemberoende.

I endast i några av de intervjuade organisationerna har man funnit löner som varit oskäligen med hänsyn till kön. Detta gör det svårt att konstatera att kartläggningarna har några generella effekter, även om de kan ha effekter i enskilda organisationer för enskilda år. Detta bidrar också till en splittrad bild av nyttan av lönekartläggning.

13 § Jämställdhetsplan

Enligt 13 § ska arbetsgivaren varje år upprätta en plan för sitt jämställdhetsarbete. Planen ska innehålla en översikt över de åtgärder enligt 4–9 §§ som behövs på arbetsplatsen och en redogörelse för vilka av dessa åtgärder som arbetsgivaren avser att påbörja eller genomföra under det kommande året. Planen ska också innehålla en översiktlig redovisning av den handlingsplan för jämställda löner som arbetsgivaren ska göra enligt 11 §.

Det vanligaste hos de intervjuade företagen är att arbetet med jämställdhetsplanen bedrivs i en partssammansatt grupp. Det förekommer också ett antal fall där planen upprättas av en enda person, vanligtvis personalchefen eller annan person på personalavdelningen.

Trots krav på årlig uppdatering har flera av de intervjuade organisationerna haft en mindre frekvent uppdatering av sina jämställdhetsplaner. En anledning som anges för detta är att det skett omorganisation varför den person som vanligtvis upprättar planen har varit sysselsatt med andra frågor eller att ledningens beslut om planen drog ut på tiden. Detta gäller såväl intervjuade företag som myndigheter och kommuner. Ofta får detta som konsekvens att planerna har fått gälla för en längre tidsperiod än ett år.

Flertalet av de intervjuade organisationerna bedömer att de gjort en större översyn ungefär vart tredje år, alltså i överensstämmelse med den nya diskrimineringslagen. Det finns även de som uppdaterat sina planer årligen, men även de som gjort det långt mer sällan än vart tredje år.

De intervjuade organisationerna bedriver generellt planarbetet endast central nivå, vilket resulterar i en plan för hela organisationen. Detta är också i enlighet med vad lagstiftningen kräver. I kommunerna bedrivs dock planarbete både på central nivå och inom respektive förvaltning, även inom någon av de större myndigheterna. Anledningen till detta är att de olika förvaltningarna bedöms ha olika förutsättningar och olika utmaningar kopplat till jämställdhet. I kommunerna kan inte heller sällan den politiska nivån spela in som en anledning till insatser som ska beskrivas i planen.

TVå av de företag som intervjuats har inte upprättat någon plan överhuvudtaget. Ett tredje företag har upprättat plan först i år kopplat till den nya diskrimineringslagen. Vidare förekommer några fall där organisationerna har något de kallar en plan, men som

har mer karaktären av policydokument som innehåller organisationens syn på frågorna men inte vilka åtgärder man ämnar vidta inom en viss tid.

De faktiska årliga kostnaderna för planarbete blir i många fall inte stora eftersom planen inte uppdateras årligen. För de fall där planen har varit mer av policykaraktär har de intervjuade inte kunnat uppskatta någon tid eftersom det gjordes för en lång tid sedan. I de tjänsteföretag/förvaltningsmyndigheter där årlig uppdatering görs läggs 4–8 timmar plus tid för att dra i ledningsgrupp/eventuell partsammansatt grupp, totalt 20 timmar. Kommunerna lägger generellt ner mer tid, eftersom det sker ett arbete såväl centralt som på förvaltningsnivå samt att de är en större organisation. De intervjuade kommunerna lägger normalt 80 timmar per år centralt plus den tid som läggs ned av i 4–8 förvaltningar.

Inga av de intervjuade organisationerna har kunnat se några direkta effekter av själva planen. Däremot bedöms själva planarbete i många fall vara viktigt även om det är svårt att kvantifiera vad det innebär. Flera av de intervjuade organisationerna upplever planarbetet som ett sätt att årligen tänka i jämställdhetsbanor (eller så ofta som arbetet bedrivs) och att det i och med arbetet blir fokus på jämställdhetsfrågan, dvs. det är ett sätt för frågorna att komma upp på dagordningen.

4.2 Lagen om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet

Kopplat till denna lag intervjuades samma organisationer som ifråga om jämställdhetslagen. Om det finns anledning att särskilja mellan hur kommuner, myndigheter, små eller stora företag arbetar med frågorna särskiljs detta nedan. Anges inget annat kan antas att det som står gäller samtliga organisationer.

4.2.1 Arbetets organisering

Hos några av de intervjuade organisationerna tas frågor kopplat till lagen om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet upp inom samma grupp som arbetar med jämställdhet. Ingen organisation har emellertid någon specifik grupp sammansatt för att arbeta med de

diskrimineringsgrunder som lagen avser. Detta betyder att klart färre organisationer än kopplat till jämställdhet bedriver något partsammansatt arbete kopplat till lagen. Detta är dock inte heller ett krav i lagen.

Då det inte finns någon grupp som arbetar med frågorna hanteras de istället av personalchef eller någon på personalavdelningen. I någon organisation ligger de direkt under VD.

4.2.2 Syn på regelverket

Ingen av de intervjuade organisationerna har några direkta synpunkter på lagens utformning och har inte framfört att de upplever något direkt behov av ett annat upplägg på lagstiftningen. Generellt sätt är åsikterna om denna lag färre jämfört med jämställdhetslagen.

Bland de intervjuade finns de som menar att denna lag kan vara svårare att arbeta med jämfört med jämställdhetslagen, eftersom ansvariga inom organisationen i de flesta fall inte "har någon aning om" trosuppfattningen hos de anställda. Det upplevs även av vissa som mer tabubelagda frågor än jämställdhetsfrågor, och att det därmed är mycket svårt att diskutera ämnet. Svårigheten att jobba med lagen skapar hos vissa en upplevd irritation över regelverket. Vissa av de intervjuade organisationerna, främst tjänsteorganisationer med klar dominans av medarbetare med helsvensk bakgrund menar att arbete med lagstiftningen delvis handlar om att uppfattas som en "seriös" arbetsgivare, dvs. det blir det faktum att lagen ska följas samt olika sorts marknadsskäl som styr arbetet, i detta fall organisations rykte och goodwill.

I andra typer av organisationer, främst tillverkande företag ses det mer som en överlevnadsfråga, både för att kunna anställa personal men även gentemot kunder. Hos dessa företag är inte sällan en stor del av personalstyrkan av utländsk härkomst. Om dessutom många av de potentiella kunderna är av utländsk härkomst kan det vara en merit att kunna andra språk än svenska och engelska.

4.2.3 Upplevd överlappning mot annat regelverk

Frågan om överlappning gentemot annan lagstiftning upplevs delvis som mindre när det gäller den här lagen än jämställdhetslagen.

Den stora utmaningen är annars inte att lagen överlappar mot annan lagstiftning, utan snarare ett den står i strid mot andra författningar eller praxis. Ett exempel som lyfts fram är t.ex. kopplat till långärmade klädesplagg inom vården, där det av vissa religioner kan var påkallat men av hygieniska skäl inte är praxis inom svensk vård.

4.2.4 Typ av insatser som genomförts

Nedan beskrivs för respektive bestämmelse vad de intervjuade organisationerna genomfört för insatser. Det beskrivs också hur mycket tid och i förekommande fall externa kostnader som kopplas till insatserna, samt vilka effekter som de intervjuade sett. Eftersom få konkreta insatser görs med hänvisning till bestämmelserna har inget typfall utarbetats för denna lag.

5 § Arbetsförhållanden

Paragrafen anger att arbetsgivaren ska genomföra sådana åtgärder som med hänsyn till arbetsgivarens resurser och omständigheterna i övrigt kan krävas för att arbetsförhållandena ska lämpa sig för alla arbetstagare oavsett etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning.

Hos de intervjuade organisationerna finns tre tydliga skiljelinjer mellan olika typer av organisationer, som arbetar med bestämmelsen på olika sätt och av olika anledningar. Dessa tre typer beskrivs nedan.

Typ 1

Ett antal av de intervjuade tillverkande företagen, såväl de stora som de små, är företag med anställda som representerar olika etniska ursprung, religioner och trosuppfattning. Företagen uppger att de därför dagligen arbetar med dessa frågor.

Utgångspunkten är att företagen försöker anpassa sig så långt det går, i den mån de inte på något väsentligt vis går ut över verksamheten. Detta betyder i praktiska termer att företagen försöker ordna scheman och bevilja semestrar och ledigheter så att det passar allas önskemål oavsett etnicitet eller religion. I dessa organisationer, i alla fall bland de större, kan påminnelse om t.ex. att ramadan infaller gå ut via intranätet, så att de medarbetare som inte firar detta uppmärksammas om detta.

I vissa fall kan det vara svårt att t.ex. tillåta att de anställda inte tar fyra veckors sammanhängande semester på sommaren eftersom verksamheten i övrigt, både inom och utanför organisationen i form av leverantörer och kunder till i stor uträkning har semester. Vidare tillåts inte vilka kläder som helst, utan arbetskläder är obligatoriskt pga. att andra kläder t.ex. kan fastna maskinerna.

Hos de nyttoinriktade organisationerna ses här nämnda insatser som en nödvändig för överlevnad. Den effekt som upplevs som viktigast blir därmed mer nöjda medarbetare som stannar i organisationen en längre tid. Härigenom kan också komma följd effekter som ett minskat behov av rekrytering och de kostnader det medför. Eftersom dessa organisationer bedömer detta vara en överlevnadsfråga, ser det inte att de insatser de gör är att direkt hänföra till lagstiftningen. Vidare är de insatser som görs så pass integrerade i den löpande planeringen att det inte går att särskilja någon tid för arbetet.

Typ 2

Som nämndes i ovanstående avsnitt finns de organisationer som ser ryktesrisken som en viktig anledning till varför de arbetar med frågorna. I dessa organisationer är det vanligt med anställda med olika etnicitet eller religion, men i mindre utsträckning än hos företagen av typ 1 som beskrivs ovan. Inte sällan tillhör myndigheter och kommuner denna kategori.

I dessa fall förekommer t.ex. att man har ett eller flera "andrum" för att tillgodose anställdas behov av bön eller motsvarande. Ingen av de intervjuade organisationerna bedömer detta vara något som ger upphov till några separata kostnader. Hos flera organisationer finns t.ex. vilorum sedan tidigare och av andra anledningar, dessa rum används ofta även som "andrum".

I den här kategorin av organisationer upprättas i flera fall mångfaldsplaner trots att det inte föreligger något plankrav. Hos några av kommunerna förekommer ett arbete med en mångfaldsplan på motsvarande vis och med motsvarande skrivningar som i jämställdhetsplanen. Några av de intervjuade menar att dessa planer upplevs ha en lägre dignitet inom organisationen, just eftersom det inte finns något lagkrav bakom.

Till skillnad från arbete med jämställdhetsplaner, som sker både på central nivå och på förvaltningsnivå i kommunerna, så bedrivs för mångfaldsplanen endast ett arbete på central nivå, bland annat i några av de intervjuade kommunerna. I något fall är de delar som är kopplade till denna lag en del av samma dokument som också rymmer jämställdhetsplanen. Arbetet med mångfaldsplanen bedöms i de fallen det görs ta ungefär lika mycket tid som arbetet med en jämställdhetsplan. Även effekterna bedöms vara desamma, dvs. det är främst ett sätt att få upp frågorna på agendan.

Typ 3

Det vanligaste bland de intervjuade organisationerna är att man inte gör någonting uttryckligt kopplat till paragrafen. För flera av de intervjuade tjänsteföretagen bedöms det vara en ickefråga eftersom "alla" anställda är av svensk härkomst.

Kopplat till jämställdhetslagen beskrevs hur det var vanligt förekommande att organisationerna ca en gång vartannat år genomföra en medarbetarenkät (jämför 4 och 6 §§ i jämställdhetslagen ovan). I dessa enkäter är det vanligt förekommande att det ingår frågor även kopplat till lagen om återgärder mot diskriminering i arbetslivet. Utifrån intervjumaterialet bedöms det normalt handla om två frågor per medarbetarundersökning. Dessa frågor täcker normalt även in övriga diskrimineringsgrunder, bl.a. kön varför ingen specifik kostnad kopplas till detta, utan den bedöms ingå som en del i kostnaden för 4 § i jämställdhetslagen.

Ett upplevt problem kopplat till frågor i en medarbetarundersökning om de här frågorna är att enkäterna inte kodas efter religiös tillhörighet eller etnicitet, varför det kan vara svårt att veta vilka grupper det är som inte tycker att arbetsförhållandena inte passar alla. Ingen av de intervjuade företagen har på grund av information som framkommit i en medarbetarundersökning vidtagit åtgärder.

6 § Trakasserier

Paragrafen anger att arbetsgivaren ska vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att någon arbetstagare utsätts för trakasserier eller repressalier enligt denna lag.

I de fall det finns en policy eller en handlingsplan kopplat till bestämmelsen är det ofta en del av samma policy eller handlingsplan som gäller kopplat till jämställdhet. Detta betyder att i likhet med jämställdhetsområdet är det vanligt att dessa policies och eventuella handlingsplaner är förhållandevis gamla. Det vanligaste hos de intervjuade organisationerna är dock att det inte finns någon policy eller handlingsplan med hänsyn till denna paragraf.

I något undantag finns en policy kopplat till etnicitet och religion men ingen kopplad till jämställdhet. I detta fall menar företaget dock att denna tillkommit oberoende av lagstiftningen, att den är en praktisk nödvändighet, baserat på hur många anställda företagen har av utländsk härkomst.

Hos de intervjuade organisationerna är det även vanligt att medarbetarenkäten innehåller frågor om trakasserier, antingen endast kopplat till denna diskrimineringsgrund eller generellt. För att inte dubbelräkna någon kostnad så hänförs den eventuella kostnad som är kopplat till medarbetarenkäten till 5 § i denna lag (vilken i sin tur överlappar mot 4 § i jämställdhetslagen) eftersom det ofta är samma frågor som täcker in både 5 § och 6 §.

Kopplat till jämställdhetslagen nämndes att det är vanligt att kommunerna trycker upp och distribuerar en sådan policy kopplat till 6 § i jämställdhetslagen. Att göra motsvarande för en policy kopplat till 6 § i denna lag har inte varit aktuellt i någon av de intervjuade kommunerna.

Att arbeta fram en policy kopplat till trakasserier enligt denna lag bedöms ta motsvarande tid som att arbeta fram en kopplat till jämställdhetslagen, dvs. 4–8 timmar effektiv tid.

7 § Rekrytering

Paragrafen anger att arbetsgivaren ska verka för att personer oavsett etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning ges möjlighet att söka lediga anställningar.

Det är endast i någon av organisationerna som arbetat aktivt med detta. Hos de mer ”nyttoinriktade” organisationerna ovan

(typ 1) behöver de inte arbeta med detta i sin rekrytering. Människor av olika etnisk tillhörighet och religion söker till dem och får anställningar.

Hos någon av de intervjuade har gjorts försök med anonymiserade ansökningar. Den intervjuade organisationen menar att detta gav upphov till väldigt mycket merjobb, av praktiskt natur genom att någon rent fysiskt fick sitta och stryka alla uppgifter i ansökningar som kunde indikera vilken etnicitet (namn, födelseort, skolor som den sökande läst på, etc.) den sökande har. Kostnaden för en sådan insats blir således beroende av hur många ansökningar som kommer in, varje ansökan bedöms ta 5–10 minuter att anonymisera.

Effekterna av anonymiseringen bedömdes dock som små sett till helheten. Visserligen gör de anonymiserade ansökningarna att sannolikheten kan öka för att personer blir kallade till intervju oavsett religion eller etnicitet, men efter det att personen blivit kallad och kommer till intervjun är vederbörande inte längre anonym. Därmed finns en risk för att den sökande väljs bort i detta skede istället för initialt. Således kan effekten sägas var att sannolikheten för att bli kallad ökar, men sannolikheten för att få jobbet bara ökar indirekt.

En av de intervjuade organisationerna har bestämt att två personer läser samtliga ansökningar för att undvika fördomar, både pga. kön och pga. etnicitet. Detta bedöms av organisationerna resultera i att ytterligare ett par personer per år tas in på intervju. Man menar dock att det i slutändan trots allt är kompetens som avgör om man får jobbet, och att den personliga intervjun där spelar en avgörande roll.

Ett annat sätt att arbeta med bestämmelsen, som flera av de intervjuade organisationerna följer, är att arbeta med kompetensbaserad rekrytering. Detta bedöms dock inte vara något som uttryckligen görs för att uppfylla bestämmelserna, däremot menar organisationerna som arbetar utifrån kompetensbaserad rekrytering att man därigenom lättare uppfyller bestämmelserna. Några av de intervjuade organisationerna som arbetar med svenska språket (i en vid bemärkelse genom att skriva texter) menar att det gör att flera personer automatiskt faller bort vid ansökningar, dvs. att dessa inte bedöms ha rätt kompetens. Dessa organisationer hade väldigt få, eller inga, anställda med annan bakgrund än ”helsvensk”.

4.3 Barn och elevskyddslagen

Kopplat till denna lag intervjuades för-, grund- och gymnasieskolor. Om det finns anledning att särskilja mellan hur olika typer av skolor arbetar med frågorna särskiljs detta nedan. Anges inget annat kan antas att det som står gäller samtliga organisationer.

4.3.1 Arbetets organisering

På de intervjuade skolorna är det rektors eller förskoleföreståndarens ansvar att jobba med frågorna som lagen ger upphov till. I praktiken ingår rektor eller förskoleföreståndare i en grupp tillsammans med ett antal pedagoger (4–6 st.) som träffas 6 gånger per år.

Utöver det arbete som specifikt bedrivs inom ramen för likabehandlingsgruppen diskuteras även frågorna på arbetsgruppsmöten eller enhetsmöten där samtliga deltar.

Eleverna involveras i arbetet genom elevråd, klassråd etc. (gäller grundskolor och gymnasier) mest för att stämma av den framarbetade planen. I vissa fall involveras även eleverna genom att fungera som kamratstödjare. Elevernas föräldrar involveras i arbetet genom information på t.ex. föräldramöten eller utvecklingssamtal.

Generellt arbetar skolorna med interna resurser för att leva upp till lagens krav, dvs. det tas inte in någon extern part för att hjälpa till med t.ex. likabehandlingsplanen. Däremot har rektor och/eller annan personal på skolan vid något tillfälle gått en extern kurs i frågorna.

4.3.2 Syn på regelverket

Samtliga intervjuade menar att det finns ett stort intresse för de frågor som lagen behandlar inom organisationen. Den viktigaste förklaringen till det stora intresset är att skolorna upplever att det finns en tydlig koppling mellan det lagstiftningen avser och kärnverksamheten. Med kärnverksamhet avses syftet med verksamheten, dvs. en av anledningarna till varför verksamheten finns.

På grund- och gymnasieskolorna är det vanligt att lärarna jobbar med frågor som lagen avser inom ramen för den s.k. livskunskapen,

och arbetet med att uppfylla lagstiftningen går enligt skolorna hand i hand med att jobba med livskunskapen.

Eftersom det av de intervjuade upplevs finnas en tydlig koppling till kärnverksamheten gör detta att de intervjuade inte ser lagstiftningen i sig som någon börda. Inte heller det faktum att lagstiftningen innebär krav på upprättande av dokument i form av likabehandlingsplan ses som betungande. De intervjuade menar att det finns en vana inom skolvärlden att skriva dokument.

De intervjuade upplever inget direkt behov av annat upplägg på regelverket. Flera av de intervjuade menar att Skolverket tillhandahåller en mängd material som fungerar som stöd när de ska arbeta med frågorna.

4.3.3 Upplevd överlappning mot annat regelverk

Arbetet med aktiva åtgärder upplevs av de intervjuade organisationerna överlappa gentemot en rad andra regelverk.

Dels ser de intervjuade en sorts överlapp gentemot regelverk som ligger bortom det som svenska riksdag, regering och myndigheter har att påverka. Såväl FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och FN:s barnkonvention är något som är vanligt att skolorna hänvisar till i sitt likabehandlingsarbete.

I såväl läroplanen för förskolorna (Lpfö 98), läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet, (Lpo94) som för gymnasieskolorna (Lpf 94) finns skrivningar om värdegrundsarbete som upplevs överlappa mot kraven i barn- och elevskyddslagen och som skolorna hänvisar till i sina likabehandlingsplaner. Värdegrunden är något som alla de intervjuade arbetar mycket aktivt med, och arbetet med likabehandling blir därmed integrerat med detta arbete, trots att värdegrundsarbetet pågått längre än lagen har funnits.

Skollagens 1 kap 2 § anger att verksamheten i skolan ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och att var och en som verkar inom skolan ska främja aktning för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö. Särskilt ska den som verkar inom skolan främja jämställdhet mellan könen samt aktivt motverka alla former av kränkande behandling såsom mobbning och rasistiska beteenden. Gentemot den typen av bestämmelser i skollagen ser de intervjuade en överlappning mot barn- och elevskyddslagen.

I några fall nämner också skolorna att det upplevs finnas överlappning mot arbetsmiljölagen.

Överlappningen mot andra regelverk är inget som upplevs som ett praktiskt problem i någon större utsträckning. De intervjuade ser kraven i lagen som konkretiserade krav från läroplaner, från FN:s barnkonvention etc. De stora överlappningarna mot andra regelverk gör dock att de intervjuade i stor utsträckning gör samma arbete nu som tidigare.

4.3.4 Typ av insatser som genomförts

Nedan beskrivs för respektive bestämmelse vad de intervjuade skolorna genomfört för insatser. Det beskrivs också hur mycket tid och i förekommande fall externa kostnader som kopplas till insatserna, samt vilka effekter som de intervjuade sett. För att få en tydlig samlad bild av kostnader och effekter hänvisas till bilaga 8, som innehåller typfall för en grundskola F – åk 5. Typfallet baseras på det som framkommit vid intervjuerna, men behöver inte nödvändigtvis spegla hur det förhåller sig på varje enskild intervjuad skola.

6 § Likabehandlingsplan

Paragrafen anger att huvudmannen för verksamheten, eller den huvudmannen utser, ska se till att det finns en likabehandlingsplan för varje enskild verksamhet. I planen ska planerade åtgärder redovisas. Planen ska årligen följas upp och ses över.

Hos de intervjuade skolorna arbetas planerna generellt fram inom ramen för likabehandlingsgruppen. Eftersom lagen trädde i kraft 1 april 2006 har organisationerna i flera fall endast hunnit göra planen två gånger med hänvisning till lagen. Detta kan påverka de tider som anges för planarbetet.

I samband med att lagen trädde i kraft har flera skolor haft ett initialt stöd från en person på barn- och ungdomsförvaltningen inom kommunen. Med hjälp av det stöd som kommit från centralt håll har skolorna sedan utvecklat en likabehandlingsplan, som i de flesta fall har utgått från en befintlig anti-mobbingsplan som de utvecklat och utvidgat.

Tiden för att upprätta planen efter den första planen är upprättad skiljer sig åt kraftigt mellan de intervjuade skolorna, till stor del beroende på hur planen förankras i organisationen. Hos vissa diskuteras planen initialt med hela personalen, varför den effektiva tiden som läggs på planen blir väldigt beroende av hur stor personalstyrkan är. Ett exempel från en av de intervjuade kan illustrera: Planen diskuteras initialt vid två träffar som varar i 2 timmar vardera gången (dvs. totalt 4 timmar) med hela personalstyrkan som är på 60 personer. Detta innebär en total tid på 240 timmar för underlag till planen, som till stora delar drivs av storleken på gruppen.

Baserat på intervjuerna bedöms att den totala tiden att upprätta en likabehandlingsplan är ca 300–400 tim, inklusive underlag, utvärdering av föregående års plan samt förankring hos personalen. Tiden för förankring hos eleverna tillkommer, men har inte kunnat uppskattas av de intervjuade.

Effekterna av planen upplevs till stor del vara administrativa, i bemärkelsen att det blir ett sätt att systematisera och se mönster, men att planarbetet i sig inte innebär att det görs andra saker än tidigare.

7 § Skyldighet att förebygga och förhindra trakasserier och annan kränkande behandling

Paragrafen anger att huvudmannen för verksamheten, eller den huvudmannen utser, ska vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för trakasserier och annan kränkande behandling.

På grund- och gymnasieskolorna blir den absoluta huvuddelen av det arbete som görs kopplat till lagen integrerat i livskunskapen. På en av intervjuade skolorna finns livskunskapen med som schemalagt ämne på ca 1 timme per vecka, och på övriga är arbetet integrerat i övriga ämnen. Eftersom arbetet med bestämmelsen i stor utsträckning är integrerad i livskunskapen är det inte möjligt att särskilja någon specifik tid för arbetet och koppla det till 7 §. Arbetet med livskunskapen bedrivs kopplat till andra krav.

Utöver det arbete som bedrivs inom ramen för livskunskapen vilar ett ansvar för frågorna hos t.ex. mentorer, elevhälsoteam, konflikthanterare, antimobbningsteam och kamratstödjare. Precis som för livskunskapen går det inte att säga att dessa personer eller

konstellationer finns för att uppfylla kraven i barn- och elevskyddslagen. Det går inte heller att säga att de gör något utöver vad de gjort även om lagen inte hade funnits.

Däremot blir den tid som läggs ner inom likabehandlingsgruppen att hänföra till lagstiftningen. Hos de intervjuade träffas de 5–10 gånger per år i en konstellation om ca 5 personer vilket ger en total tid 40–60 timmar per skola och förskola.

Inom ramen för likabehandlingsgruppen har några av de intervjuade gått igenom såväl böcker som blanketter (anmälningar till föräldramöten etc.) för att se att de inte innehåller något upplevs kunna vara oförenligt med lagens intentioner. Av denna typ av arbeten blir effekterna direkta och påtagliga såtillvida att det resulterar i att ett antal böcker tas bort ur litteraturen samt att ett antal blanketter revideras för att t.ex. vidga familjekonstellationsbegreppet.

Som en del i eller bilaga till likabehandlingsplanen har de intervjuade en handlingsplan mot kränkande behandling. Denna är i vissa fall uppdelad i en del som avser kränkningar som kan uppstå mellan elever och en del som avser lärare gentemot elev. Arbetet med sådana handlingsplaner ingår i tiden för att upprätta planarbetet.

Inom framför allt förskolan och de lägre årskurserna arbetar de som intervjuats mycket utifrån en individnivå, dvs. för att elever som potentiellt kan komma att utsättas för kränkande behandling får extra stöd eller möjligheter att delta i andra barngrupper etc. I de fall skolorna jobbar utifrån en individnivå blir det också enklare att se effekterna, eftersom även de blir på individnivå, dvs. det går att se i hur barnet/eleven fungerar och interagerar med sin omgivning. Däremot blir det svårt att sätta någon särskiljbar tid för varje enskilt fall.

Det förekommer att skolorna haft externa föreläsare inbjudna för att prata om likabehandling, antingen för att prata inför lärarna eller för lärarna och föräldrarna. Hos de intervjuade har detta dock haft karaktär av engångsföreteelse och är inget som återkommer årligen eller t.ex. vartannat år, varför det blir missvisande att säga att det ska läggas till en generell kostnad för detta. Ett sådant föreläsningsstillfälle med en extern föreläsare kostar däremot ca 10 000 kr, till detta läggs den interna tid lärarna lägger på att delta i föreläsningen.

8 § Skyldighet att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier och annan kränkande behandling

Paragrafen anger att huvudmannen för verksamheten, rektor eller någon med motsvarande ledningsfunktion eller annan personal som får kännedom om att ett barn eller en elev i verksamheten anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller annan kränkande behandling i samband med att verksamheten genomförs, ska utreda omständigheterna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra fortsatta trakasserier eller annan kränkande behandling.

De intervjuade arbetar utifrån de handlingsplaner som beskrivits ovan. Det centrala i utredning blir ett s.k. utredande samtal med först den utsatte eleven samt lärare och eventuellt föräldrar och sedan med den/de som kränker. Vid behov deltar även annan typ av personal såsom skolsköterska och specialpedagoger. Dessa samtal följs av eventuella åtgärder och uppföljande samtal.

Samtliga intervjuade menar att detta är något de arbetat med under lång tid, varför det inte är något som man uttryckligen vill hänvisa till lagen. Eftersom såväl tid för utredningar som antalet utredningar varierar kraftigt är det inte möjligt att åsätta detta någon tid eller kostnad. De effekter som de utredande samtalen medför blir därmed inte heller hänförliga till barn och elevskyddslagen.

4.4 Likabehandlingslagen

Kopplat till denna lag intervjuades några universitet och högskolor. Om det finns anledning att särskilja mellan hur de olika typerna av skolor arbetar med frågorna särskiljs detta nedan. Anges inget annat kan antas att det som står gäller samtliga organisationer.

4.4.1 Arbetets organisering

Hos de intervjuade högskolorna och universiteten finns en person heltidsanställd för att jobba med frågorna som lagen behandlar. Denna tjänst kallas t.ex. jämlikhetssamordnare och ligger antingen under studentservice eller under personalavdelningen. Jämlikhetssamordnarens arbetar både proaktivt/kollektivt och

reaktivt/individinriktat, normalt fördelat ungefär till hälften på vardera. För denna studie är det de proaktiva arbetet som står i fokus.

Jämlikhetssamordnaren har en grupp eller kommitté knuten till sig där frågorna diskuteras. I dessa grupper ingår normalt 12 personer, förhållandevis jämt fördelat mellan pedagoger, administrativ personal och studentrepresentanter. Baserat på intervjuerna bedöms att denna kommitté totalt lägger ned ca 100 timmar per år för att diskutera de här frågorna.

Utöver det arbete som sker på central nivå sker också ett arbete med frågorna på institutions- eller fakultetsnivå. Där är det prefekt eller dekan som ansvarar för frågorna. Även studievägledare har en roll att spela i arbetet med likabehandling, där fokus främst är det externa perspektivet, dvs. kopplat till rekryteringen av studenter, t.ex. av utländsk härkomst eller kvinnor till teknikutbildningar.

Generellt har de som arbetar med likabehandlingsfrågorna inom universiteten och högskolorna haft externa kontakter genom kontakt med ombudsmännen i frågor rörande lagstiftningen. De har också använt sig av material från ombudsmännen i samband med planarbete. Externa kontakter har de i regel ofta även genom att ingå i högskolenätverk där representanter från bl.a. DO finns med.

4.4.2 Syn på regelverket

Ingen av de intervjuade upplever lagstiftningen som problematisk. Detta kan höra samman med att jämlikhetssamordnaren är anställd för att arbeta med de krav som lagstiftningen innebär, varför de har tid att sätta sig in i och tolka lagstiftningen. Detta kan jämföras med en personalchef på ett företag som arbetar med flera olika lagstiftningar, där jämställdhetslagen är en.

Ingen har sett något direkt behov av föreskrifter för att kunna arbeta med aktiva åtgärder. Däremot har flera av de synpunkter som framkommit en koppling till att universitet och högskolor i de flesta fall är statliga myndigheter och att det därmed finns speciella möjligheter till reglering och styrning av dessa.

Vissa av de intervjuade menar att det t.ex. genom regleringsbrev skulle kunna förtydligas hur kraven ska verkställas eller vilken typ av insatser som fokus bör läggas på. Någon ser att en koppling till anslagen kan göras i regleringsbrevet, genom villkorsstyrda anslag,

där finansieringen får agera styrmedel för att öka fokus på frågorna samt få den här typen av arbete att löna sig.

Det finns en generellt positiv syn på regelverket där de intervjuade menar att kravet på aktiva åtgärder enligt lagstiftningen är bra, då lärosätena representerar staten och dessa bör vara föredömen. De eventuella negativa synpunkter som framkommit hör inte samman med regelverket i sig utan mer med dess konsekvenser. De intervjuade menar t.ex. att deras tjänster eller satsningar kan ge upphov till diskussioner av typen ”resurser till likabehandlingsarbete kontra resurser till undervisning eller lärartjänster”.

Det har framförts att det upplevs finnas vissa begränsningar i lagstiftningen, t.ex. att den inte är applicerbar när studenter från en högskola trakasserar student från en annan högskola i fallet att de befinner sig på den senares högskola. De intervjuade menar att dessa begränsningar har visat sig när den typen av situationer uppkommit i praktiken. Det handlar således inte bara om begränsningar ur en teoretisk synvinkel.

De intervjuade menar att deras tjänster, många av de insatser som görs samt planarbetet med största sannolikhet inte hade gjorts om det inte vore för att lagstiftningen fanns. Det betyder, att de insatser som görs, till skillnad från arbetet enligt jämställdhetslagen, i högre utsträckning att hänföra till lagen.

4.4.3 Upplevd överlappning mot annat regelverk

De intervjuade ser främst en överlappning mot arbetsmiljölagsstiftningen då det är samma miljö för studenter som för lärare. Hos något av de intervjuade universiteten eller högskolorna läggs arbetet samman med arbetsmiljöarbetet, dvs. det ingår som en del i arbetsmiljöarbetet. Resonemanget bakom detta är att såväl studenter som anställda rör sig i samma miljö, såväl fysiskt som psykosocialt.

Även när det gäller tillgänglighetsfrågor upplevs det finnas överlapp mot annan lagstiftning, t.ex. förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk och förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av handikappolitiken.

Överlappningen gentemot annan lagstiftning bedöms inte innebära något praktiskt problem för de intervjuade organisationerna.

4.4.4 Typ av insatser som genomförts

Nedan beskrivs för respektive bestämmelse vad de intervjuade universiteten och högskolorna genomfört för insatser. Det beskrivs också hur mycket tid och i förekommande fall externa kostnader som kopplas till insatserna, samt vilka effekter som de intervjuade sett. För att få en tydlig samlad bild av kostnader och effekter hänvisas till bilaga 7, som innehåller typfall för ett universitet eller högskola. Typfallet baseras på det som framkommit vid intervjuerna, men behöver inte nödvändigtvis spegla hur det förhåller sig i varje enskild intervjuad universitet eller högskola.

4 § Att förebygga och förhindra trakasserier

Paragrafen anger att en högskola ska vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att studenter eller sökande utsätts för trakasserier. Med trakasserier avses i denna lag ett uppträdande som kränker en students eller en sökandes värdighet i högskolestudierna, om uppträdandet har samband med etnisk tillhörighet (etniska trakasserier), religion eller annan trosuppfattning (trakasserier på grund av religion eller annan trosuppfattning), sexuell läggning (trakasserier på grund av sexuell läggning), funktionshinder (trakasserier på grund av funktionshinder), eller könstillhörighet eller är av sexuell natur (sexuella trakasserier).

Samtliga intervjuade universitet och högskolor bedriver arbete med insatser kopplat till samtliga diskrimineringsgrunderna som nämns ovan. Baserat på de intervjuades likabehandlingsplaner bedöms att det görs 25–35 åtgärder per år av den storleksordningen att de skrivs in i planen. Hälften är unika för varje år medan andra ligger kvar från år till år. Bland de inskrivna insatserna finns även sådant som genomförs med hänvisning till annan lagstiftning. Till detta kan komma småinsatser av typen att köpa in barnstolar till kafeterian, vilket normalt inte skrivs in i några planer.

Information och utbildning

De största insatserna resursmässigt torde vara informationsspridning till studenter och i viss mån anställda och utbildning av personal. Inom ramen för introduktionskurser informeras studenter om likabehandlingsarbetet. Ansvaret för detta ligger ofta

på institutionerna men genomförs i praktiken av jämlikhetssamordnaren, varför det normalt ingår i tiden för dennes tjänst.

För all nyanställd personal hålls en introduktionskurs, där bland annat frågorna om likabehandling ingår. Denna utbildning görs av jämlikhetssamordnaren och bedöms ta ca 90 minuter per tillfälle enbart kopplat till likabehandlingslagen samtliga diskrimineringsgrunder. Med ett antagande om att 100 personer utbildas varje år (antalet nyanställda varierar kraftigt) innebär detta en total tidsåtgång om 150 timmar per år. Tiden som jämlikhetssamordnaren lägger ner ingår i de 50 procent av tjänsten som läggs på förebyggande arbete.

Överlag är informationsspridning och utbildningar kopplat till frågorna något universiteten och högskolorna arbetar mycket med. Sveriges Förenade studentkårer (SFS) genomförde en undersökning vid namn ”Osynliga rättigheter” som visade att 7 av 10 elever inte kände till likabehandlingslagen. Som en insats kopplat till detta initierade en av de intervjuade en kampanj att informera om lagen. Bland annat gjordes detta genom banners på högskolan webbplats, annonser på ljuspelare på högskoleområdet anslag på samtliga toaletter. Kostnaden för detta var främst, utöver det arbete som jämlikhetssamordnaren gjorde, till stor del att hänföra till tryckkostnader och hyra av annonsplaster för ett antal tusen kronor. Allt arbete med att sätta upp anslag på toaletterna gjordes av kåren, och är inte något som bekostas av högskolan. Effekterna av kampanjen var förhållandevis enkla att se. Vanligtvis inkommer ca 1 ärende i månaden till jämlikhetssamordnaren. Totalt bedöms att 20–50 extra anmälningar inkom som en följd av informationen. Alla ärenden visade sig dock inte vara faktisk diskriminering. Antalet anmälningar har efter en tid sjunkit tillbaka till mer ”normala” siffror.

Andra typer av informationsinsatser som görs är att externa föreläsare bjuds in till föredrag eller paneldiskussioner en eller par gånger per år. Dessa föreläsningar brukar vända sig till såväl studenter som allmänheten som personal. Beslut om sådana insatser fattas inte sällan inom jämställdhetskommittén. Kostnaden för sådana insatser är delvis beroende av vad föreläsarna kan kosta. Det är vanligt med en budget på 10 000 kr till 20 000 kr för föreläsningar av det här slaget. Deltagande i t.ex. Stockholm Pride är en liknande typ av insats, där ansatsen blir mer utåtriktad. Att man gör den här typen av mer utåtriktade insatser hänger samman med att lagstiftningen även omfattar sökande.

Syftet med information och utbildning är att medvetandegöra, höja kompetensen i frågorna och på sikt förändra attityder i dessa frågor. Eftersom attitydpåverkan generellt upplevs vara det viktigaste målet för arbetet blir information och utbildning generellt de viktigaste insatserna. Samtidigt är dessa insatser också de mest svårtmätta. Några av de intervjuade har pekat på denna paradox, alltså att de insatser som på lång sikt bedöms ge de viktigaste effekterna generellt är de mest svårtmätta.

Undersökningar

Som ett alternativ till att föra ut information om lagen används enkäter som en insats för att få in information om eventuella behov av framtida insatser. Ett exempel på detta gäller kopplat till kön/föräldraskap. Mot bakgrund av att många studenter är småbarnsföräldrar genomfördes en enkät om att erbjuda barnpassning för studenterna. Undersökningen tog ca 40 timmar effektiv tid att genomföra (exklusive studenternas tid för ifyllnad). Tidsåtgången begränsades genom att det användes ett webbverktyg. Det underlättade kraftigt såväl utskick som sammanställning av insamlade uppgifter (totalt ca 4 500 svarande). Effekten av enkäten blev inte beslut om att erbjuda barnvakter, men resulterade däremot i att skötbord installerades på fler toaletter samt att frågan om ökad flexibilitet för småbarnsföräldrar lyftes upp till diskussion.

Materiella insatser

Alla intervjuade universitet och högskolor har ett eller flera ”andrum” inrättade för att tillgodose de behov som kan finnas kopplat till trosuppfattning. I likhet med de andrum som inrättats för arbetstagare med hänvisning till lagen om återgärder mot diskriminering i arbetslivet, är det svårt att säga att det kostar något att inrätta dessa rum, eftersom det är rum i befintliga lokaler som redan utnyttjas.

Flera av de största löpande insatserna är av materiell karaktär och avser funktionshinder. T.ex. så erhåller studenter med funktionshinder anteckningshjälp. Vidare har det i flera fall installerats hörselslingor i föreläsningssalar för att möjliggöra för studenter med nedsatt hörsel. Vidare kan det handla om investeringar i till-

gänglighet, t.ex. bredare dörrar etc. Kostnaderna för dessa insatser är dock inte att hänföra till likabehandlingslagen. Istället är kostnaderna för insatserna att hänföra till skrivningar som finns i universiteten och högskolornas regleringsbrev samt förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av handikappolitiken. Effekterna av dessa insatser blir på individnivå, dvs. att enskilda studenter får möjlighet att delta i studierna, men då de egentligen görs med hänvisning till andra bestämmelser än lagen är även effekterna för detta att hänföra dit.

5 § Årlig plan

Paragrafen anger att en högskola varje år ska upprätta en plan som ska innehålla en översikt över de åtgärder som behövs för att främja studenters lika rättigheter. Planen ska vidare innehålla en redogörelse för vilka av dessa åtgärder som högskolan avser att påbörja eller genomföra under det kommande året. En redovisning av hur de planerade åtgärderna har genomförts ska tas in i efterföljande års plan.

Hos de intervjuade följer planerarbetet ungefär följande upplägg: Genom en enkät till eller besök på institutionerna, skolorna eller akademierna (kan kallas "jämföringsrunder") görs uppföljning av föregående års plan. Informationen därifrån sammanställs till ett utkast till ny plan. Utkastet till plan diskuteras inom ramen för jämföringskommittén och eventuella revideringar görs. I vissa fall skickas den även på remiss till de lokala nivåerna. Rektor fattar beslut om planen (i vissa fall fattar förvaltningschefen beslut om budgeten för arbetet).

Utifrån intervjuerna bedöms att det läggs ca 80–120 timmar på central nivå på planen, inklusive att bearbeta enkäter/svaren från ronderna. Till detta kommer den tid som läggs på institutioner för att fylla i enkäter eller svara på frågor vid jämföringsrunder. Eftersom planarbetet både sker på central nivå samt på institutions- eller fakultetsnivå är det totala planarbetet högst beroende av hur många institutioner, akademier eller skolor universitet eller högskolan består av. Hos de intervjuade skiljer sig antalet institutioner, akademier eller skolor kraftigt åt varför det inte är möjligt att sätta någon generell tid för detta.

Intervjuerna indikerar att det arbete som bedrivs på institutionsnivå kan skilja sig åt mycket, beroende på intresse från insti-

tutionsledning. Detta är något jämställdhetssamordnaren generellt inte lägger sig i, vilket hör samman med den kraftigt decentraliserade strukturen på de flesta universitet och högskolor där t.ex. prefektens eventuella val att inte arbeta med frågorna i stor utsträckning accepteras.

Effekter av själva likabehandlingsplanen bedöms svårsmatta, men det som nämns är att arbetet i och med kravet på plan blir mer proaktivt än reaktivt.

5. Analys och jämförelse

Genom intervjuerna har det gått att få fram en bild av hur respektive organisation jobbar med lagarnas krav. För att ge en samlad bild av respektive lag görs i detta avsnitt en kortare analys av respektive lag utifrån intervjuaren. De svar som ges jämförs också med de möjliga insatser som identifierats i kartläggningen.

Det görs också en jämförelse mellan intervjuaren för att se vilka likheter och skillnader som finns mellan intervjuaren på de olika typerna av organisationer och vad detta kan tänkas bero på. Detta är möjligt att göra då kraven på aktiva åtgärder i de olika lagarna är i stor uträkning lika varandra men avser väldigt olika typer av verksamhet samt att de frågor som ställts vid intervjuerna är i stor uträkning desamma kopplat till alla lagarna.

5.1 Analys av respektive lag

5.1.1 Samlad bild av jämställdhetslagen

Kostnader och effekter

Intervjuerna visar att det är förhållandevis få insatser som görs med specifik hänvisning till jämställdhetslagen och att de insatser som görs är ofta av karaktären att de inte kostar särskilt mycket pengar. I bilaga 4 återfinns ett typfall för ett mindre tillverkande företag, som visar att kostnaderna uppgår till ca 230 kr per anställd och år. För ett större företag med 500 anställda framgår av bilaga 5 att kostnaden per år är ca 60 kr per anställd. Hos de intervjuade organisationerna är det ca 10 procent av de insatser som står med i jämställdhetsplanen som går att hänföra till jämställdhetslagen. Här finns dock undantag där framförallt en del av de intervjuade

kommunerna har gjort stora insatser, t.ex. genom årliga temadagar kopplade till frågan. Då kommunerna har omkring 2000 anställda i snitt blir kostnaden per anställd inte märkbart högre än för företagen. Som framgår av bilaga 6 är kostnaden per anställd och år ca 160 kr kopplat till jämställdhetslagen i en kommun som den i typfallet.

Genomgången visar att de största enskilda insatserna kostnads- mässigt, som går att hänföra till lagen ofta blir lönekartläggning och jämställdhetsplan. Det kan ses som lite motsägelsefullt att den plan som ska sammanfatta åtgärderna blir ”större” än insatserna i sig som är att hänföra till lagen. Detta innebär att de största insatserna kostnads- mässigt ofta är av administrativ karaktär, även om kartläggningen visar att även insatser som ger upphov till finansiella och materiella kostnader är möjliga.

Eftersom en stor del av kraven är att hänföra till annan lagstiftning blir även effekterna det. Ett exempel på detta är vid utfyllnad av föräldrapenning, där eventuella specifika positiva effekter på hur män och kvinnor tar ut sin föräldrapenning hänförs som en effekt av avtal och inte som en effekt av jämställdhetslagen.

Den viktigaste effekten generellt av reglerna om aktiva åtgärder inom arbetslivet upplevs vara att de inom organisationerna tvingas tänka i termer av jämställdhet med jämna mellanrum. Plankravet gör att den här typen av frågor lyfts upp en gång per år (eller så ofta nu planen görs). Därmed menar vissa av de intervjuade att lagen som helhet även kan ha en sorts tempohöjande effekt, dvs. det man på sikt gjort i alla fall drivs på så att de sker något snabbare. I flera av de fall där tempot drivits på har det dock inte varit lagen i sig som varit den enda drivkraften utan kombinerat med tillsyn av JämO (vilket i sig kan hänföras till lagens 33–34 §§ om uppgiftslämnarskyldighet och vite). Det finns således en bild av att flera organisationer sympatiserar i stort med frågorna lagstiftningen driver, men eftersom frågorna inte upplevs som så kritiska görs inget åt dem före det kommer uttryckliga krav på det i form av tillsyn.

Mer morot, mindre piska

Överlag menar flera av de intervjuade organisationerna att de efterlyser mer ”morot” och mindre ”piska” i kommunikeringen av jämställdhetslagen. Med detta menar de att fokus ska flyttas från

att ”detta ska göras” till ”om detta görs, får det dessa fördelar för organisationen”. Flera av de intervjuade företagen menar att om myndigheter skulle fokusera på affärsnyttan och den effekt dessa frågor har på den, skulle incitamenten att jobba med frågorna öka. Ett exempel på ett sådant samband som lyfts fram är att ökad jämställdhet ger mer nöjda anställda vilket i sin tur skulle innebära högre produktivitet.

Att använda ”piskan” medför också en risk att organisationer i sin iver att genomföra insatser väljer sådana insatser som slår fel. Ett exempel på detta var en organisation där det diskuterades huruvida föräldraskap skulle fungera som en merit vid chefstillsättning enligt 5 §. Denna fråga hade drivits långt i organisationen tills dess någon påpekade att det inte kan finnas något samband mellan de två sakerna då förälder är något man blir/är medan gott chefskap snarare är beroende av vissa förmågor som visserligen kan utvecklas men inte nödvändigtvis på något avgörande sätt genom föräldraskap.

Faktiskt arbete kontra formaliserat arbete

Baserat på intervjuerna bedöms det viktigt att skilja mellan att bedriva arbete i frågorna och huruvida jämställdhetslagen formella krav efterlevs. Flera av organisationerna gör insatser som mer eller mindre direkt går att koppla till de olika kraven på aktiva åtgärder, trots att de inte dokumenterar det i jämställdhetsplan varje år eller överhuvudtaget och trots att de inte gör lönekartläggning.

I allmänna samtal med organisationer beskrivs arbetet med lagen gärna i termer av jämställdhetsplan och lönekartläggning. Det finns alltså en sorts fokus på de mer formaliserade kraven, trots att det inte behöver vara så att det bedrivs ett fullgott arbete bara för att plan och kartläggning görs. Detta kan sannolikt höra samman med hur dessa krav är utformade, dvs. de är konkreta och dessutom unika för lagstiftningen.

Det är också viktigt att vara medveten om att några av de intervjuade organisationerna inte anser sig göra något med hänvisning till jämställdhetslagen. Trots detta genomför de insatser i den här riktningen, t.ex. utfyllnad av föräldrapenning. Det betyder således att även företag som inte följer lagen i någon direkt mening kan göra insatser som indirekt ligger i linje med det som lagen avser.

Överlappning

Den stora överlappningen mot annan lagstiftning (framförallt arbetsmiljölagsstiftningen) eller avtal innebär inte något stort praktiskt problem för de intervjuade organisationerna. Trots överlappen mot arbetsmiljö har det däremot inte framkommit en entydig bild att man därmed tycker att det räcker med arbetsmiljölagsstiftningen.

Framförallt mindre företag upplever dock till viss del samma problem med arbetsmiljölagsstiftningen som med jämställdhetslagstiftningen. De uppger att det är ganska enkelt att arbeta med de fysiska/konkreta kraven i lagstiftningen som buller, vibrationer, klämrisker (arbetsmiljö) eller kartläggningar och planer (jämställdhet), medan det är betydligt svårare att arbeta med mer icke-konkreta delar av lagstiftningen som psykosocial arbetsmiljö (arbetsmiljö) eller individernas inställning till jämställdhetsfrågan.

Kopplingen till kompetens

Kopplingen till kompetens har framhållits av de allra flesta organisationer. Flera menar att om man utgår från prestation och kompetens är det svårt att diskriminera både vad gäller lön och vid rekrytering. Men för att kunna rekrytera de med rätt kompetens, utan att göra åtskillnad t.ex. på grund av kön, behövs verktyg som formaliserar processerna och som säkerställer att alla i en rekryteringsprocess hanteras på samma vis, t.ex. att frågor ställs på samma vis vid intervjuer. Detsamma gäller vid lönesättning, dvs. för att för att kunna ge lön som faktiskt är baserad på kompetens och prestation behövs verktyg som gör att såväl kompetens och prestation kan värderas på sakliga grunder. Ett exempel på ett verktyg kan vara de kriterier för lönesättning som finns i vissa kollektivavtal.

Detta är något som lagen delvis skulle kunna bidra med, även om de intervjuade även här ser att de snarare formaliserat det av andra anledningar, t.ex. att de faktiskt vill ha den mest kompetenta personen eller att de som bidrar mest till verksamheten ska få ta del av detta i sin löneutveckling.

5.1.2 Samlad bild av lagen om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet

Kostnader och effekter

Bilden som kommer utifrån intervjuerna är att organisationerna generellt inte lägger ner mycket tid på kraven. Det kan komma in som en fråga eller två i medarbetarundersökningar, men det är inget som organisationerna jobbar aktivt med även om det i några få fall görs mångfaldsplaner. Därmed blir det svårt att tala om såväl kostnader som effekter av lagstiftningen på ett generellt plan.

I de ”nyttoinriktade” organisationerna (typ 1) som beskrivs ovan i avsnitt 4.2.4 jobbar i stor utsträckning med frågorna integrerat i planering och verksamhet, varför de inte ser det som sker som specifika insatser med hänvisning till lagen. De intervjuade organisationerna av typ 2 gör en del insatser som stämmer överens med det som kartläggningen visat är möjligt, men ofta är frekvensen och intensiteten i insatserna begränsad. För de typ 3 företag som intervjuats, dvs. de som i praktiken inte gör någonting med hänvisning till lagen finns således en stor skillnad mellan vad som är möjligt att göra enligt lagen och som visas i kartläggningen och vad de gör i praktiken.

Begränsad kunskap ger begränsat arbete

Flera av de intervjuade har pekat på att de upplever sig ha en begränsad kunskap på området som gör det svårt att jobba med lagen. Flera menar också att de är mer bekväma att prata om genus då det numera finns en tradition av detta, och det är därmed inte lika laddat som etnicitet. Generellt är det betydligt mer arbete gjort kopplat till jämställdhetslagen än till den här lagen, vilket kan bero på dels att jämställdhetslagen innehåller fler uttryckliga krav, inklusive plan och kartläggningskrav, dels att fler organisationer innehåller män respektive kvinnor jämfört med organisationer med en blandad sammansättning avseende etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning.

5.1.3 Samlad bild av barn- och elevskyddslagen

Kostnader och effekter

Det är delvis problematiskt att sätta tid och kostnader för allt arbete då delar av det ingår som en del i verksamheten genom t.ex. likabehandlingsarbetet. Utifrån intervjuerna görs bedömningen att det läggs 400–600 timmar per år på kopplat till arbetet med lagen i urskiljbar tid. En viktig förklaring till varför det går åt så mycket tid är att frågorna ofta diskuteras inom stora grupper av personal.

Effekterna av lagen kan vara av två olika slag. Å ena sidan en sorts administrativ effekt i och med att det arbete som tidigare bedrevs har blivit mer strukturerat i och med plankravet. Detta menar vissa av de intervjuade, har dessutom lett till ett ökat medvetande och ökad förståelse bland personalen i frågorna, eftersom det genom plankravet finns anledning att diskutera frågorna med jämna mellanrum. Å andra sidan sker effekter på individnivå i och med att många av insatserna som görs är på barn eller elevnivå, framför allt inom skolor och förskolor.

De insatser som görs i de intervjuade skolorna är i stor uträkning överensstämmande med de som kartläggningen i kapitel 3 visat på, dock med den skillnaden att faktiska insatser i praktiken ofta äger rum på individnivå.

I bilaga 8 som visar insatserna som ett typfall i form av en grundskola med 300 elever kan tänkas ha kopplat till barn- och elevskyddslagen i klasserna F – åk 5. Kostnaden per elev för typfallsskolan är ca 430 kr per år.

5.1.4 Samlad bild av likabehandlingslagen

Kostnader och effekter

Den samlade bilden av lagstiftningen är att universiteten och högskolorna gör en stor mängd insatser med specifik hänvisning till lagstiftningen. Huvuddelen av insatserna är av administrativ karaktär såsom att sprida och samla in information.

De upplevt viktigaste effekterna av arbetet med lagstiftningen bedöms vara att medvetandegöra och lyfta frågorna, vilket på kan leda till förändrade attityder. Dessa typer av effekter är ofta svår-mätta. Det finns dock även effekter av direkt art, där det som en följd av lagstiftningen gjorts konkreta och lättmätta insatser.

Totalt bedöms det läggas ca 900 timmar på central nivå kopplat till lagstiftningen. Till detta kommer den tid som läggs på institutionerna, som kåren lägger ner och studievägledarna vid rekrytering, samt externa kostnader för föreläsningar. Ingen av de svarande bedömer att detta är orimliga tider eller kostnader för lagstiftningen mot bakgrund av hur stora organisationer (såväl som arbetsgivare som utbildningsinstanser) dessa är. Som framgår av typfallet i bilaga 7 är kostnaden per student i typfallet ca 20 kr per år vid ett universitet eller högskola med 18 000 studenter.

De intervjuade universiteten och högskolorna arbetar i mångt och mycket på ett vis som stämmer överens med kartläggningen i kapitel 3 och i vissa fall görs även insatser som inte identifierats i kartläggningen, t.ex. genom enkätundersökningar bland studenterna.

5.2 Jämförelse mellan lagarna

Företagens och skolornas upplevda behov av lagstiftning

Vid intervjuerna med skolorna kopplat till barn- och elevskyddslagen och företagen, kopplat till framförallt jämställdhetslagen har det visat sig att synen på och behovet av lagstiftning skiljer sig kraftigt åt. Det skulle kunna beskrivas som en sorts paradox mellan skolvärlden och företagsvärlden gällande utvecklingen av den externa miljön, dvs. samhället.

De intervjuade företagen upplever i flera fall att samhället i stort utvecklats i en riktning så att det inte längre finns ett lika stort behov av den här lagstiftning med krav på aktiva åtgärder. Ett av de intervjuade företagen menar att ”man aldrig ser nakenkalendrar i verkstäder längre”, varför behovet en jämställdhetslag därför skulle vara mindre. Samma syn finns hos flera av intervjuade företagen, även om det uttrycks på ett mer nyanserat vis, dvs. att samhällsutvecklingen har gjort att anställda, åtminstone inte på arbetsplatserna, agerar på ett vis som inte är accepterat av båda könen.

Den bild som förmedlas av de intervjuade skolorna är delvis den motsatta. Skolorna upplever att flera elevers mediekonsumtion i dag leder till ett större behov av en lagstiftning av den typ som barn- och elevskyddslagen är. I begreppet mediekonsumtion innefattas här såväl när barn och elever tar del av filmer, surfar på

internet, och spelar dataspel. De intervjuade menar att det går åt mer och mer tid att diskutera den typ av frågor som barn- och elevskyddslagen avser. Detta beror på att barn och eleverna i många fall tar med sig sätt att uttrycka sig på, t.ex.. attityder och sätt att agera på från filmer och från dataspel, som är helt oförenliga med den värdegrund som skolan har.

Vad gäller de intervjuade kommunerna, myndigheterna samt universiteten och högskolorna har inte samma tydliga bild av ett ökat eller minskat behov av lagstiftningen framkommit.

Hur synen på lagstiftningen påverkas av om den är del kärnverksamhet eller inte

Hos flera av de intervjuade företagen har det kopplat till jämställdhetslagen och i viss mån även lagen om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet uttryckts en viss irritation över lagstiftningen i termer av att den tar tid som skulle kunna läggas på annat och att den i någon mån är onödig. Jämförs detta med skolorna som intervjuats om barn- och elevskyddslagen är deras inställning till arbeta med lagstiftningen klart annorlunda. I skolorna finns ingen irritation och lagen ses inte som onödig.

En anledning till denna skillnad kan vara att man i skolorna ser att arbetet med lagstiftningen knyter an till syftet med verksamheten, dvs. att den blir en del av kärnverksamheten. Genom att skolor till följd av läroplaner har krav på sig att jobba med värdegrundsarbete ingår arbete med sådana frågor som regleras i barn- och elevskyddslagen som en del i den löpande skolverksamheten. Intervjuerna har visat att skolorna genom ämnet livskunskap i stor utsträckning uppfyller det som barn- och elevlagen tar sikte på.

Om ett företags kärnverksamhet däremot är att utveckla, tillverka och sälja verktygsmaskiner kommer de krav som jämställdhetslagen ställer på planer och kartläggningar lätt in som ett störande moment då det inte har något direkt samband med någon del i kärnprocessen.

Arbetet med planer och kartläggningar kontra faktiska insatser

En avgörande skillnad mellan skolor, universitet m fl. men även större företag och mindre företag är i vilken grad man arbetar mer med plankrav och kartläggningar eller praktiskt med lagstiftningen.

De mindre företagen upplever normalt inte problem med lagstiftningen som sådan men de krav på planer och lönekartläggning som ställs ses inte som ett effektivt sätt att uppfylla lagens intentioner. De mindre företagen agerar snarare direkt på ett problem om det identifierats, dels för att det ofta kan hanteras direkt men också för att det riskerar att slå mot företaget, dess rykte och i förlängningen intäkter om detta inte åtgärdas snabbt.

Eftersom åtgärderna ofta omfattar ett fåtal individer medan planer och kartläggning omfattar samtliga anställda oavsett om det finns ett problem eller inte, uppfattas arbetet med planer etc. ett förhållandevis omfattande arbete. Arbetet med t.ex. en jämställdhetsplan blir därmed större än de faktiska åtgärderna som ska sammanfattas i planen.

Baserat på de intervjuer som gjorts inom ramen för denna studie kan konstateras att även lokala fackklubbar till stora delar verkar ha samma pragmatiska ansats – dvs. det är viktigare att ojämlikheter snabbt justeras än att kraven på jämställdhetsplan och lönekartläggning uppfylls exakt på det vis som lagen föreskriver.

Företagens organisation påverkar utvecklingen av frågorna

Utifrån intervjuerna kan konstateras att det generellt finns en mycket mer teoretisk ansats i skolor och större organisationer än det gör framförallt i mindre företag.

Till viss del beror detta på att mindre företag har en mer pragmatisk ansats att arbeta med frågorna, men även en skolas eller ett företags organisation kan spela en viss roll. I en större organisation där det finns anställda som avsätter hela eller en större del av sin arbetstid till dessa frågor, finns också incitament att driva dessa frågor mer aktivt och att försöka utveckla frågeställningarna, även mer teoretiskt. De större intervjuade organisationerna, framförallt kommuner samt universitet och högskolor, ingår inte sällan i nätverk där dessa frågor diskuteras. I dessa nätverk kan även representanter från t.ex. DO ingå. Genom att ingå i dessa nätverk tar de större organisationerna del av den kunskap som finns att hämta

där, samtidigt som det blir en kanal för att driva deras syn på frågorna.

Det innebär en risk om endast en viss typ av organisationer kommer till tals i dessa frågor och att lagstiftningen utformning anpassas efter dessa organisationer och deras förhållningssätt snarare än efter de mindre företagen. Detta kan innebära att lagstiftningen blir "för teoretisk" och att en stor del av den tid som mindre företag kan allokera på detta område går åt till att försöka tolka lagstiftning istället för att faktiskt arbeta med aktiva åtgärder och uppnå effekter. Det kan också innebära en ökad risk att företagen inte gör något överhuvudtaget, eftersom de upplever att lagstiftningen ställer orimliga krav och inte "är för dem".

Lagstiftningens direkta och indirekta påverkan

De lagstiftningar som ingår i studien påverkar organisationerna på olika sätt, figur 2 är tänkt att grafiskt beskriva de olika funktions-sätten:

Figur 2 Hur lagarna med krav på aktiva åtgärder kan påverka organisationer som omfattas



Direkt eller tänkt påverkan innebär att lagstiftningen efterlevs i organisationen i enlighet med lagstiftningens intentioner. Lagstiftningen inrättas generellt för att direkt påverka organisationerna dvs. de regler som sätts upp genom lagen bestämmer direkt hur organisationen ska förhålla sig till det den är tänkt att reglera. Detta påverkanssätt kommer dock inte automatiskt utan är beroende av att 1) innehållet i lagen är så pass konkret att detta går att efterleva och 2) att mottagaren ser en relevant koppling till verksamheten.

Indirekt påverkan innebär att det inte är lagstiftningen som direkt styr organisationens handlande, även om organisationen för att inte bryta mot lagen i viss mån upprättar dokumentation. Lagens intentioner uppfylls däremot först när den omgivning organisationen lever och verkar i delar uppfattningen om lagens intentioner och det därmed finns risk att slå mot företagets verksamhet om dessa intentioner inte följs. Lagen kan i sig spela en roll (och gör det ofta också) för att få omgivningen att röra sig i denna riktning, men lagen gör inte i sig att intentionerna uppfylls.

Den indirekta påverkan kan också komma genom t.ex. kollektivavtal, där de enskilda organisationerna ser det som att insatser inte görs på grund av lagkrav utan på grund av kollektivavtal, men där kollektivavtalen i sig utformats på ett sätt för att förstärka det som står i lagen.

Även annan lagstiftning kan vara en del av den indirekta påverkan. Exempelvis för att säkerställa att företag i högre grad följer framförallt jämställdhetslagen införs ofta i offentliga upphandlingar genom lagen (2007:1091) om offentlig upphandling krav på att företagen ska ha en jämställdhetsplan. På detta sätt utnyttjas annan lagstiftning än jämställdhetslagstiftningen för att få företag att arbeta med kraven.

Vilken påverkansmodell som gäller beror till stora delar på vilken typ av organisation som lagstiftningen omfattar:

Skolor, universitet, högskolor och förskolor, som lyder under barn- och elevskyddslagen och likabehandlingslagen, påverkas ofta av lagarna direkt. Dessa organisationers främsta uppgift är att lära ut, bland annat just de frågor som lagarna reglerar. Detta innebär att lagen ger ett underlag för undervisningen men också att den ger ett rättesnöre för verksamheten då man upplever att man måste "leva som de lär". Lagstiftningen tolkas och implementeras därför direkt, utan att dessa organisationer väntar på att samhället som helhet ska förändras i denna riktning. I och med lärandet som

bedrivs blir dock skolor m.m. en av de mekanismer som säkerställer att dessa frågor på sikt blir en del av samhället och därmed en av de institutioner som säkerställer att indirekt påverkan kan ske.

För näringsdrivande företag påverkar jämställdhetslagen och lagen om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet ofta indirekt. Dessa två lagstiftningar upplevs av de intervjuade företagen som ganska ospecifika vad gäller vad som ska uppnås, även om just kartläggnings- och planbestämmelser är konkreta åtgärder. Lagarna har därför länge till stora delar setts som en pålaga där endast administrativa pålagor införts utan att företagen aktivt arbetat för att dessa ska ge effekter. Företagen har historiskt heller inte varit speciellt aktiva i att tolka lagstiftningen för att klargöra vilka åtgärder som måste till för att effekter ska uppnås, då detta inte bedömts vara avgörande för företagets affärsverksamhet.

Samhällsutvecklingen upplevs dock av de intervjuade företagen under senare år ha rört sig i riktning mot allt större jämställdhet och allt mindre diskriminering, bl.a. på grund av lagstiftningen inom områden. I och med detta har även det "allmänna medvetandet" om dessa frågor ökat och som en konsekvens av detta även individens intresse av att detta uppfylls av företagen, både i individens situation som anställd men också som kund.

Därmed blir lagstiftarens intentioner också viktiga för företagen. Lagens krav uppfylls därmed, dock senare och via en annan väg än vid den direkta påverkansmodellen.

6. Slutsatser

I detta kapitel kopplas slutsatserna för respektive lag gentemot syftet med studien:

- 1) Att klargöra vilka konkreta effekter de aktiva åtgärderna haft vad gäller olika typer av diskriminering.
- 2) Att kartlägga och bedöma de kostnader som genomförandet av de aktiva åtgärderna medför för organisationer som omfattas av lagstiftningen.
- 3) Att kartlägga organisationernas uppfattning om hur arbetet med de aktiva åtgärderna kan förbättras.

Jämställdhetslagen och lagen om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet

Effekter

Det kan konstateras att för jämställdhetslagen och lagen om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet har få unika direkta effekter kunnat identifieras inom ramen för studien som direkt kan kopplas till lagstiftningen. Detta beror på flera faktorer:

- Det finns en överlappning mot arbetsmiljölagstiftningen och att de åtgärder som sätts in av organisationerna lika ofta ses som en konsekvens av den. Ett exempel är åtgärder som ergonomisk kontorsutrustning som naturligtvis kan underlätta för det ena eller andra könet men ses av företagen i första hand som en allmänpreventiv åtgärd i syfte att förbättra arbetsmiljön för alla.
- De frågor som jämställdhetslagen och lagen om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet omfattar upplevs av organisationerna i dag som en så pass integrerad del av samhället att dessa frågor adresseras på ett pragmatiskt sätt, egentligen oavsett om lagstiftningen finns eller inte. Skulle dessa frågor inte genomgå organisationerna skulle detta riskera att slå mot verksamheten i termer av svårare att hitta och behålla anställda, minskade intäkter etc. Detta gör att det för lagarna blir svårt att tala om någon tydlig effektkedja, eftersom lagarnas krav tar en "omväg" via samhället.
- Dessa frågor regleras helt eller delvis även i kollektivavtal. I dessa fall ser organisationerna att effekterna snarare är en konsekvens av avtalet än av lagstiftningen.

Kostnader

De identifierade kostnaderna för organisationerna kopplade till jämställdhetslagen och lagen om åtgärder mot diskriminering i arbetslivets krav på aktiva åtgärder är främst av administrativ karaktär och dessutom låga i sammanhanget.

Att kostnaderna framförallt är administrativa beror till stora delar på att de är kopplade till de administrativa krav som finns i

lagstiftningen, som upprättande av jämställdhetsplan och lönekartläggningar.

Finansiella kostnader uppkommer framförallt för att komplettera föräldrapenningen medan organisationerna har svårt att identifiera materiella kostnader för lagstiftningen. Såväl de finansiella som materiella kostnaderna upplever de intervjuade vara hänförliga till annan lagstiftning.

Att de totala kostnaderna i jämförelse är låga har primärt att göra med att de administrativa kostnaderna för att uppdatera en jämställdhetsplan eller en lönekartläggning är låga, även om kostnaderna vid upprättandet första gången kan vara betydligt högre.

Kostnaderna per år och anställd skiljer sig åt mellan mindre och större företag samt kommuner. De är högst för mindre företag, enligt typfallen (se bilaga 4–6). Detta kan hänföras till att kostnaden för att upprätta jämställdhetsplan och lönekartläggning inte fullt ut korrelerar med antalet anställda, dvs. att det finns vissa skalfördelar för större organisationer. Framför allt slår detta igenom för kommunerna som trots långt fler insatser får en lägre kostnad per anställd än de mindre företagen.

Övriga observationer

En del av de intervjuade organisationerna följer inte kraven i lagstiftningen på upprättande av plan och kartläggning. Baserat på studien kan konstateras att det inte finns någon tydlig koppling mellan hur aktivt ett företag arbetar med frågorna i praktiken och i vilken mån kraven på plan och lönekartläggning uppfylls. De intervjuade organisationer som inte gör plan eller kartläggning gör i vissa fall fler insatser i praktiken än en del av dem som uppfyller kraven på jämställdhetsplan och lönekartläggning.

Fackets intresse för frågorna varierar. I en del av de intervjuade organisationerna sitter de med i partssammansatta grupper kopplade till lagstiftningen medan de i andra fall endast är en remissinstans. Genomgående för intervjuerna är att fackets främsta intresse ligger i lönekartläggningen då detta har en stark koppling till lönesättning i allmänhet.

Barn- och elevskyddslagen

Effekter

Effekterna av barn- och elevskyddslagen ligger främst på två plan, som skiljer sig åt på flera sätt:

- På det ena planet är det en sorts administrativ effekt i och med att det arbete som tidigare bedrevs har blivit mer strukturerat och systematiserat i och med kravet på likabehandlingsplan. Detta menar vissa av de intervjuade har lett till ett ökat medvetande och en ökad förståelse bland personalen för frågorna, eftersom det genom plankravet finns anledning att diskutera frågorna med jämna mellanrum.
- På det andra planet handlar det om effekter på individnivå i och med att många av insatserna som görs är på barn- eller elevnivå, i form av t.ex. utredande samtal och stöd, framför allt inom skolor och förskolor. Här menar de intervjuade att detta är något som på sätt och vis kan hänföras till lagen, men samtidigt är det något som alltid gjorts.

Detta betyder att i det ena fallet är det effekter som i första hand berör personalen i generella termer och endast indirekt kan beröra barnen, men i det andra fallet handlar det om effekter som kommer barnen till del direkt men individinriktat.

Kostnader

De identifierade kostnader som skolorna har kopplat till barn- och elevskyddslagen är mestadels administrativa. Det rör sig till största del om kostnader kopplat till de administrativa kraven i lagen, som att upprätta likabehandlingsplanen. Detta framgår även i bilaga 8 som visar ett typfall för en grundskola med 300 elever.

Det finns faktorer som verkar i delvis motsatt riktning och som påverkar kostnaderna som är att hänföra till lagstiftningen:

- Flera av de insatser som görs och som är i lagstiftningens anda kommer från andra håll, t.ex. läroplanen och dess krav på livskunskap. De kostnader som har att göra med livskunskapen hänförs inte till barn- och elevskyddslagen, vilket således gör

att en stor del av de faktiska insatser som görs i enlighet med lagen blir utan mätbar kostnad. Detta drar således ner kostnaderna för barn- och elevskyddslagen.

- Kravet på att upprätta en årlig likabehandlingsplan kan hänföras direkt till lagen. Kostnaderna för att upprätta denna är i de flesta fall förhållandevis höga med tanke på hur stora organisationerna de omfattar är. Skolorna upplever dock också att de har ett stort behov av arbetet. En viktig anledning bakom de jämförelsevis höga kostnaderna är hur planarbetet är organiserat, där planen ofta diskuteras med samtliga pedagoger inom organisationen. Det stora antalet deltagare blir således kostnadsdrivande.

Övriga observationer

De intervjuade organisationerna har inte haft några direkta åsikter om hur lagen skulle kunna förbättras. De ser ett behov av lagstiftningen och ser inga problem att jobba i enlighet med den. Detta har en förklaring i att det som lagstiftningen ställer krav på är i direkt överrensstämmelse med kärnverksamheten i skolorna. Det upplevs inte heller som jobbigt eller onödigt administrativt betungande att upprätta likabehandlingsplaner. Även detta kan ha sin förklaring i att planerna behandlar kärnfrågor för verksamheten samt att det inom skolvärlden finns en stor vana av att upprätta den här typen av dokument. Det finns även en uppfattning om att den typen av frågor som barn- och elevskyddslagen behandlar blir allt viktigare.

Likabehandling

Effekter

Likabehandlingslagen omfattar sex diskrimineringsgrunder. Effekterna av lagen ligger som en konsekvens av detta på flera plan, som skiljer sig åt på flera sätt:

- Vissa av de intervjuade vid universiteten och högskolorna ser själva likabehandlingsplanen och tillsättandet av likabehandlingssamordnaren som några av de största effekterna av lagen.

Dessa effekter är i någon mån att uppfatta som metaeffekter, dvs. som i sig själva saknar värde och som finns till som medel för att sin tur uppnå andra effekter.

- De upplevt viktigaste effekterna av arbetet med lagstiftningen bedöms vara att medvetandegöra och lyfta frågorna, vilket på sikt kan leda till förändrade attityder hos såväl studenter som lärare. För att uppnå dessa effekter görs stora insatser för att informera såväl studenter, som lärare och i viss mån även sökande i frågorna. Även utbildningar i lagens olika diskrimineringsgrunder hålls framförallt för personal. Av intervjuerna har det framkommit en sorts paradox kopplat till just information och utbildningsinsatserna, där dessa insatser många gånger upplevs vara de viktigaste eftersom de potentiellt kan påverka attityder, samtidigt som de faktiska effekterna av denna typ av åtgärder ofta är väldigt svårsmätta.
- Det förekommer undantag från svårsmätta effekter av information och utbildning. Direkta om än tillfälliga effekter, kanske inte av attityder utan snarare kunskap, av informationskampanjer kopplade till lagen har organisationerna sett, t.ex. genom att antalet anmälningar till jämställdhetssamordnaren ökat markant som direkt följd av informationskampanjer på universitet och högskolor.
- Eftersom lagen omfattar flera diskrimineringsgrunder blir typerna av insatser som potentiellt kan göras många gånger fler än de som görs t.ex. kopplat till jämställdhetslagen. Flera av de insatser som gjorts t.ex. för studenter med funktionshinder är i allra högsta grad konkreta med konkreta effekter. Att installera hörselslingor i föreläsningssalar får direkta effekter genom att det möjliggör deltagande för de studenter som behöver detta. Dessa insatser är dock snarare hänförliga till andra författningar eller krav i regleringsbrev. Andra materiella insatser, t.ex. inrättandet av andrum, är dock svårare att mäta effekterna av. Liksom för barn- och elevskyddslagen blir dessa effekter på individnivå, då insatser som görs med hänvisning till lagen leder till att enskilda studenter kan delta i undervisningen.

- Förutom de effekter som är unikt kopplade till likabehandlingslagen finns det även en rad effekter som uppstår pga. insatser som är inskrivna i likabehandlingsplanen, som även skulle kunna gå att hänföra till andra lagar.

Kostnader

När det gäller kostnaderna för likabehandlingslagen bör ett antal saker hållas i åtanke, dels att lagen omfattar flera diskrimineringsgrunder, dels att universitet och högskolor normalt är stora organisationer, både avseende anställda och studenter, dels att den också har ett externt fokus genom att omfatta även sökande:

- Att lagen omfattar flera diskrimineringsgrunder medför att de insatser som görs blir många och av varierande natur. Allt från informationskampanjer till öppna föreläsningar och deltagande i Stockholm Pride eller motsvarande arrangemang, gör det blir många insatser vilket naturligtvis påverkar kostnaderna.
- Storleken på organisationerna gör att det anställts en person för att bara jobba med de här frågorna. Organisationernas storlek har också gjort att det delvis bedömts mest praktiskt att arbeta med frågorna såväl centralt som på institutions- eller fakultetsnivå. Detta påverkar också kostnaderna.
- Det som i viss mån gör kostnaderna lägre än de annars kunnat vara är att studentkåren inte sällan engagerar sig i arbetet och därmed bidrar med "gratis" arbetskraft för att sprida information etc.

I bilaga 7 framgår att kostnaden för ett universitet som genomför de insatser som typfallet har en genomsnittlig kostnad per år och student på ca 20 kr, kopplat till likabehandling, för ett universitet eller högskola med 18 000 studenter. Detta betyder att även om den totala kostnaden är förhållandevis hög jämfört med totalkostnaden för de övriga lagarna, blir kostnaden räknat per student, dvs. de som lagen är till för, lägre än kostnaden per anställda eller elever kopplat till de övriga studerade lagarna.

Övriga observationer

De intervjuade universiteten och högskolorna ser ett tydligt behov av lagen. De menar att flera av de insatser som i dag görs sannolikt hade uteblivit om lagstiftningen inte funnits till. Detta gäller inte bara upprättande av likabehandlingsplanen i sig utan även andra insatser som görs.

Ingen av de intervjuade bedömer att det är orimligt höga kostnader som läggs på arbetet med likabehandling, även om man jämfört med exempelvis många företag lägger ner mycket resurser på arbetet med likabehandling.

Det finns ett stort intresse för lagen och en stor förmåga att arbeta med frågorna, till stor del beroende på att det finns speciella tjänster avsatta. Intresset på institutionsnivån varierar dock, men är i många fall svår att påverka på grund av den långtgående decentralisering av ansvar som finns i högskolevärlden.

Det upplevs finnas goda möjligheter att styra universiteten och högskolorna hårdare i de här frågorna, mot bakgrund av att de i de flesta fall är statliga myndigheter. Härigenom skulle mer konkreta krav, kanske kopplade till finansiering av verksamheten kunna ställas.

Det som upplevs vara negativt är att lagstiftningen inte är tillämpbar när det gäller ärenden med studenter från andra lärosäten.

Bilaga 1 Intervjumanual

Inledning

På regeringens uppdrag genomförs en utredning om aktiva åtgärder på diskrimineringsområdet. I uppdraget skall kostnaderna och effekterna av de bestämmelser om aktiva åtgärder som finns i lagar på området undersökas. De lagar som avses är:

- Jämställdhetslagen (1991:433).
- Lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning.

Samtliga dessa lagar har sedan 1 januari 2009 upphört att gälla men undersöks för att ge insikt om hur området skall kunna regleras framöver.

Inom studien genomförs intervjuer med företag i olika branscher och av varierande storlek samt myndigheter och kommuner.

Syftet med intervjuerna är att få en bild de kostnader organisationerna har haft för att följa lagstiftningen samt vilka effekter de olika aktiva åtgärderna haft. Intervjuerna är också tänkta att ge en bild av hur organisationerna upplevt att det varit att arbeta med lagstiftningen och dess krav.

Vilka effekter är det som avses?

Med effekter avses här förändringar som inträffat som en följd av vidtagna aktiva åtgärder och som annars inte skulle ha inträffat.

När det gäller effekter är det dels direkta mätbara effekter som tas med, t.ex. att antalet män som tar ut föräldraledighet har ökat, dels mer indirekta effekter som är svåra att mäta eller uttrycka i kvantitativa termer. Det kan t.ex. handla om attitydförändringar eller ökad kunskapsnivå.

Effekterna kan ske på olika lång sikt. Vissa åtgärder får direkta effekter och andra får effekter först på lång sikt. Oavsett om effekterna sker på lång eller kort sikt bör de uppmärksammas.

I vissa fall kan effekterna inträffa stegvis, där åtgärden t.ex. först får som effekten att medveten om en företeelse ökar, i ett senare skede att åsikterna förändras och på lång sikt att personernas

handlade förändras. I den mån en hel sådan effektkedja kan klarläggas är detta optimalt, i annat fall uppmärksammas de delar som går att se.

I vissa fall är det inte säkert att själva effekten är mätbar, men att det finns mätbara indikatorer. Exempelvis om den önskade effekten är minskade sexuella trakasserier kan en indikation på detta vara minskat antal anmälningar.

Vilka kostnader är det som avses?

De kostnader som ingår är de faktiska kostnader som organisationen haft kopplat till aktiva åtgärder.

Alternativkostnader ingår inte. Det betyder att kostnader för att genomföra en åtgärd tas med, men inte de eventuella intäktsbortfall en organisation får för att personal lägger ner tid på åtgärderna.

Såväl interna som externa kostnaderna ingår. Detta betyder att såväl organisationens egna personalkostnader som kostnader för t.ex. konsulttjänster och företagshälsövård kopplat till åtgärder tas med.

Hur får vi fram kostnaderna?

I vissa fall går det att få fram exakta kostnader för åtgärder som vidtagits med anledning av i lagstiftningen. Detta kan t.ex. vara i sådana fall man använt sig av en extern part för att genomföra en lönekartläggning. I de fall det rör sig om externa kostnader kan ofta fakturor från de företag som utfört uppdraget vara vägledande.

I andra fall får en uppskattning av personalens nedlagda tid göras för att få fram en kostnad. I de fall personalens tid används för att få fram en kostnad är det effektiv tid som avses. I de fall lagstiftningens krav uppfylls genom t.ex. möten ingår samtliga närvarandes tid (t.ex. två timmar möte med fyra personer innebär åtta timmar underlag för att få fram en kostnad).

För att kunna få fram så korrekta kostnader som möjligt är det viktigt att ange vilka personalkategorier som ingår i de olika aktiviteterna.

Hur får vi fram effekterna?

Beroende på vilken typ av effekter det rör sig om finns olika sätt att få fram dem, eller indikationer på dem. Om det rör sig om enkla mätbara effekter kan statistik finnas i förändrad sjukfrånvaro, antal anställda av olika kategorier etc. När det gäller attitydförändringar och liknande kan t.ex. svar i personalenkäter ge input.

Om inte något av ovanstående finns att tillgå får man under intervjun resonera sig fram till vilken typ av effekter olika insatser har givit upphov till.

Hur genomförs intervjuerna?

En eller två personer från Arkitraven genomför intervjuerna på plats på organisationen.

Utgångspunkten för frågorna är i huvudsak de olika paragraferna i författningarna som handlar om aktiva åtgärder. Anledningen till att intervjua utifrån de enskilda paragraferna är för att i möjligaste mån försöka härleda såväl kostnader som effekter till den nivå i regelstrukturen de härstammar ifrån.

Kopplat till varje fråga är det viktigt att hela processen runt en händelse kartläggs och att all personaltid och andra kostnader kopplat till händelsen tas med. All tid för förberedelser, informationsinsamling, inläsning, mötestid, avstämningar, etc. som uppkommer i samband med en händelse skall räknas med. Även tid och kostnader för utbildning av personal och hålla sig uppdaterad om gällande regelverk skall räknas med.

Intervjuerna beräknas pågå ca 2 timmar. Utöver detta bedöms organisationen behöva en del förberedelsetid inför intervjuerna för att läsa igenom frågor, ta fram eventuellt material, etc.

Det underlättar väsentligt om flera personer från organisationen närvarar i de fall en person inte tror sig kunna svara på samtliga frågor kopplade till alla områden. Alternativt kan intervjupersonen innan intervjun samla in uppgifter från dem som kan svara på frågor kopplade till de olika delarna av lagstiftningen.

Det underlättar också om Arkitraven får ta del av det material organisationen tagit fram på området, t.ex. planer, policys etc.

Hur kommer materialet att bearbetas?

Efter intervjuerna sammanställs materialet från intervjuerna av Arkitraven. Det sammanställda materialet skickas till organisationen för att säkerställa att intervju svaren tolkats korrekt. I den mån det behövs kommer eventuella kompletteringar att ske via mail eller telefon.

Arkitraven använder det sammanställda intervjumaterialet för att göra en rapport som kommer fungera som ett underlag i regeringen utredning.

Det kommer inte någonstans framgå vilka organisationer som deltagit, dvs. det kommer inte gå att hänföra svar till det den enskilda organisationen, om detta inte stäms av med organisationen i förhand.

Om uppdraget

Uppdraget heter ”Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter” och baseras på kommittédirektiv 2008:130. Mer om utredningen kan läsas här: <http://www.sou.gov.se/aktivaatgarder/>

Bilaga 2 Intervjuunderlag

Inledning

Frågeunderlaget är indelat i två delar:

- Den första delen är övergripande frågor om hur organisationen arbetar med diskrimineringsfrågor, hur verksamheten är organiserad etc.
- Den andra delen är ett antal frågor som ska kopplas till varje enskild paragraf som innehåller krav på aktiva åtgärder, dvs. att samma frågor ställs för varje paragraf som ingår i undersökningen.

Övergripande frågor

1. Den/de intervjuades roll i organisationen
 - a. befattning
 - b. bakgrund till att man jobbar med diskrimineringsfrågor
 - c. hur länge man jobbat med diskrimineringsfrågor
2. Beskriv övergripande hur arbetet med frågorna är organiserat
 - a. Vem deltar?
 - b. Finns speciella grupper sammansatta?
 - c. Är eventuella grupper permanenta eller tillfälliga?
3. Uppskattningsvis hur stor del av den/de intervjuades arbetstid läggs på de här frågorna, i procent?

För företag/kommuner/myndigheter: Hur involveras arbetstagarna i arbetet med de aktiva åtgärderna?

För skolor: Hur involveras elever och föräldrar i arbetet med de aktiva åtgärderna?

För högskolor/universitet: Hur involveras studenterna i arbetet med de aktiva åtgärderna?

4. Har man haft kontakt med någon extern part kopplat till arbetet med aktiva åtgärder?
5. På ett övergripande plan, vilka bedöms vara de viktigaste effekterna av lagstiftningen som man ser det?

6. Vilka är de största insatserna/åtgärderna som ägt rum när lagstiftningen funnits?
7. Upplever man att det finns överlapp mot annan lagstiftning i de här frågorna? Påverkar det hur man jobbar med frågorna?
8. Skulle lagstiftningen generellt sett kunna var annorlunda utformad för att underlätta den här typen av arbete? Om ja, hur då?
9. För myndigheter/kommuner/högskolor/Universitet: Finns svårigheter att särskilja det interna och externa arbetet med insatser mot diskriminering?

Frågor kopplade till varje enskild paragraf i lagstiftningen

1. Hur har man arbetat med respektive paragraf, vilka åtgärder har genomförts?
2. Hur ofta görs åtgärder kopplat till den aktuella paragrafen?
 - a. Löpande?
 - b. Årligen?
 - c. Vid behov?
3. Har insatserna skiljt sig åt mellan olika år?
4. Vad har åtgärderna haft för karaktär?
5. Vad har legat bakom valet av åtgärder?
6. Är paragrafens skrivningar tydliga?
 - a. Skulle den kunna göras tydligare på något vis?
7. Har man använt sig av handböcker eller informationsmaterial från t.ex. ombudsmännen för att tolka paragrafen? Går paragrafen att tolka utan extern hjälp?
8. Vilken typ av åtgärder som gjorts kopplat till paragrafen hade man gjort om bestämmelsen inte funnits?
9. Har man endast lagt ner intern tid kopplat till de åtgärder som vidtagits kopplat till paragrafen eller har man tagit in extern hjälp?

10.
 - a. För företag: Vem inom eller utom företaget har arbetat med de olika åtgärderna?
 - b. För högskolor/universitet: Vem inom eller utom högskolan/universitetet har arbetat med de aktiva åtgärderna?

Bilaga 3 Urval av organisationer

	<i>Jämställdhetslagen och Lag om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet pga. etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning</i>	<i>Lag om likabehandling av studenter i högskolan</i>	<i>Lag om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever</i>
Skolor/huvudmän till skolor	-	-	5 st
Universitet och högskolor	-	5 st	-
Stora företag	6 st	-	-
Små företag	5 st	-	-
Myndigheter	3 st	-	-
Kommuner	4 st	-	-
Totalt:	18 st	5 st	5 st

Grundskolor: Kommunen är ytterst ansvarig för de skolor som inte är friskolor. Urvalet består av förskolor, grundskolor samt gymnasieskolor.

Universitet: Det finns 14 st. statliga universitet, 22 st. statliga högskolor, samt 3 st. lärosäten med enskild huvudman. I urvalet ingår både stora universitet och några mindre.

Stora företag: Definieras i studien såsom företag med 100–999 st. anställda. Urvalet utgörs av en blandning mellan tillverkande företag och tjänsteföretag.

Små företag: Definieras i studien såsom företag med 25–99 st. anställda. Urvalet utgörs av en blandning mellan tillverkande företag och tjänsteföretag.

Myndigheter: Det finns ca 240 st. statliga myndigheter i Sverige. Dessa myndigheter har i genomsnitt 843 st. anställda (siffror från Ekonomistyrningsverket, ESV). I urvalet finns både en större myndighet samt myndigheter av genomsnitts storlek.

Kommuner: Det finns ca 290 st. kommuner totalt, som tillsammans sysselsätter ca 720 000 personer. De kommuner som finns med i urvalet är av genomsnittlig storlek.

I det fall representanter för arbetstagarerna medverkar i arbetet med insatser enligt jämställdhetslagen har intervjuer gjorts även med dessa.

Bilaga 4. Typfall – mindre tillverkande företags- hantering av jämställdhetslagen

Baserat på intervjuerna har typfall sammanställts för att visa vilka kostnader som ett mindre företag kan ha med anledning av de insatser som gör med hänvisning till jämställdhetslagens krav på aktiva åtgärder.

Beräkning av kostnaderna baseras på SCB:s lönestatistiska årsbok från år 2004 som innehåller statistik om genomsnittliga timlöner från år 2002. Vid beräkningen av företagets interna kostnader inkluderas en overhead-kostnad. Med overhead avses kostnader för personalens kompetensutveckling, IT-system, kontorshyra och andra direkta och indirekta kontorskostnader. OH-påslaget beräknas till en schablon om 25 % av lönen (inklusive arbetsgivaravgifter och semesterlönetillägg) för personal i administrativa funktioner. Lönekostnaden och OH-påslaget är densamma som använts i Tillväxtverkets (Nuteks) mätningar av administrativa kostnader.

Timkostnader som används:

- Personalchef: 477,40 kr (Motsvarar Chef för särskilda funktioner enligt SCB:s klassificering).
- Arbetstagarrepresentanter: 257 kr (motsvarar Personal alla yrkesgrupper).
- Ledningsgruppen: 477,40 kr (motsvarar chef för särskilda funktioner).

Beskrivningen av detta typfall bygger på hur de företag som intervjuats gör i praktiken, inte hur företag av denna typ ska agera för att fullt ut följa lagens krav. Detta betyder därmed inte att alla organisationer av denna typ har denna typ av insatser, kostnader eller effekter.

Detta typfall avser ett företag som har:

- ca 60 anställda,
- tillverkning, och därmed både arbetare och tjänstemän.

Arbetets organisation:

- Personalchefen är den som är utsedd av ledning och styrelse att arbeta med frågorna.
- När enkät, lönekartläggning och jämställdhetsplan är sammanställda drar personalchefen materialet inför ledningsgruppen.
- Arbetstagarna involveras vid lönekartläggning och planarbete.

Insatser kopplat till kraven på aktiva åtgärderna:

<i>4 § Arbetsförhållanden</i>	
<i>Medarbetarenkät:</i> Medarbetarundersökning en gång vart annat år där en del av frågorna rör jämställdhet. Enkäten besvaras av samtliga anställda och genomförs av en extern part. Totalt berör ca 10 % av frågorna i enkäten jämställdhet	
<i>Kostnad:</i> Enkäten kostar totalt 25 000 kr Den externa kostnaden är därmed: 10 % * 25 000 kr = 2 500 kr. Utöver detta tillkommer den interna tiden för att besvara frågorna som motsvarar 10 % av totalt 20 min/svarande * 60 st. anställda = 514 kr. Då enkäten genomförs vart annat år blir kostnaden = (2 500 + 514 kr)/2 = 1 507 kr per år	1 507 kr/år
<i>Effekt:</i> Företaget upplever att enkäten i sig inte ger upphov till några direkta effekter, dock används resultatet av enkäten som input till andra åtgärder	
<i>Administrativ kostnad kopplat till 4 §</i>	1 507 kr/år
<i>5 § Föräldraskap</i>	
<i>Utfyllnad av föräldrapenning</i>	
<i>Kostnad:</i> Regleras av kollektivavtal, och kostnaden är därmed att hänföra till dessa	0 kr/år
<i>Effekt:</i> Upplevs svårt att jämföra uttag av föräldraledighet över tiden då det inte finns någon statisk, jämförbar siffra för hur stor andel av de anställda som har barn i relevant ålder	

<i>Tillgång till e-post även under föräldraledighet</i>	
<i>Kostnad:</i> ingen särskiljbar kostnad för detta. Detta är något som omfattar all frånvarande personal, oavsett om frånvaron är pga. föräldraskap, sjukfrånvaro, eller annat	0 kr/år
<i>Effekt:</i> Den föräldralediga kan hålla sig uppdaterad på vad som händer på arbetsplatsen	
<i>Bärbara datorer till de anställda</i>	
<i>Kostnad:</i> Ingen särskiljbar kostnad, då företaget valt bärbara datorer av flera andra skäl	0 kr/år
<i>Effekt:</i> Bärbara datorer underlättar för personalen att arbeta hemifrån vid vård av sjukt barn	
Finansiell kostnad kopplat till 5 §	0 kr/år
<i>6 § Trakasserier</i>	
<i>Policy för att sexuella trakasserier inte tolereras på arbetsplatsen:</i> Det finns en policy, som uppdateras omkring var femte år. Policyn upprättas av personalchefen	
<i>Kostnad:</i> Försumbar då arbete med policy endast sker en gång vart femte år eller ännu mer sällan	0 kr/år
<i>Effekt:</i> Går inte att se någon tydlig effekt då företaget inte har haft några fall av anmälda sexuella trakasserier under den senaste femårsperioden	
Administrativ kostnad kopplat till 6 §	0 kr/år
<i>7 § Intern rekrytering</i>	
Företaget bedömer att de har en ganska blandad fördelning i dagsläget och därför inget de arbetar aktivt med	
<i>Kostnad:</i> Ingen kostnad i dagsläget	
<i>Effekt:</i> Inga effekter	0 kr/år
Kostnad kopplat till 7 §	0 kr/år
<i>8 § Extern rekrytering</i>	
<i>Försök har gjorts med skrivningar att man gärna ser sökande av underrepresenterat kön.</i> Rekrytering har dock inte skett i någon större utsträckning under de senaste åren, pga. marknadsläget	
<i>Kostnad:</i> Går ej att särskilja kostnad, då denna är en del av annonstexten i övrigt	0 kr/år

<i>Effekt:</i> Inga direkta effekter i dagsläget för den här typen av företag	
Administrativ kostnad kopplat till 8 §	0 kr/år
<i>10–11 §§ Lönekartläggning</i>	
Företaget genomför inte en regelrätt lönekartläggning varje år. För den här typen av företag är det även vanligt att de gjort sin första lönekartläggning långt senare än när lagen trädde i kraft. Lönekartläggningen används även för allmän lönerevision, samt för att skapa en benchmark för hur företaget ligger till lönemässigt jämfört med resten av branschen	
<i>Kostnad:</i> Att upprätta lönekartläggning första gången innebär en initial extern kostnad på 40 000 kr där företaget får hjälp med värdering av befattningsbeskrivningar samt kartläggning av en extern konsult. Utöver detta tillkommer en intern kostnad för att stödja den externa konsulten med material samt i förekommande fall avstämningar med arbetstagarrepresentanter för att "kalibrera" beskrivningarna så att de stämmer överens med arbetstagarernas synpunkter. I de fall detta förekommer har det lagts ca 16 timmar för 2 st. anställda från olika yrkesgrupper samt personalchef, dvs. 48 timmar totalt i intern tid för att värdera befattningarna, vilket motsvarar en intern kostnad på 15 862 kr. Totalkostnaden för att göra lönekartläggning en första gång blir totalt 55 862 kr för typföretaget	
Vid uppdatering av lönekartläggning bedöms kostnaderna vara betydligt lägre, normalt 16 timmar internt och genomförs då av personalchefen. Arbetstagarrepresentanter involveras inte i det löpande arbetet. Kostnaden för uppdatering av lönekartläggning är 7 638 kr	
Resultatet av lönekartläggningen presenteras därefter för ledningsgruppens 5 st. medlemmar under 20 min. Därmed tillkommer en kostnad på 6*20 min = 955 kr	
Den årliga totalkostnaden blir därmed: 7 638 + 955 kr = 8 593	8 593 kr/7år
<i>Effekt:</i> I de fall man har upptäckt skillnader har dessa rättats till	
Administrativ kostnad kopplat till 10–11 §§	8 593 kr/år

<i>13 § Jämställhetsplan</i>	
Planen revideras årligen av personalchefen och tar då ca 6 timmar. I detta ingår även tid för personalchefen att utvärdera föregående års plan	
<i>Kostnad:</i> Tid att skriva planen: 6 timmar, vilket medför en intern kostnad på 2 864 kr/år. Den färdiga planen presenteras därefter för ledningsgruppens 5 st. medlemmar under 20 min. Därmed tillkommer en kostnad på 6*20 min = 955 kr. Den totala kostnaden blir då 3 819 kr/år	3 819 kr/år
<i>Effekt:</i> Mycket av det som står i planen är praxis redan i dag, dvs. den beskriver inte så mycket en önskad riktning som att den beskriver hur företaget i praktiken handlar. Därmed är det svårt att urskilja några effekter av planen	
Administrativ kostnad kopplat till 13 §	3 819 kr/år
<i>Totalkostnad för insatser direkt kopplade till bestämmelserna om aktiva åtgärder:</i> Kostnaden för det löpande arbetet uppgår under ett år till ca 14 000 kr. Vid initial lönekartläggning blir den totala kostnaden betydligt högre och uppgår till ca 62 000 kr det året. Samliga kostnader förknippade med insatserna i typföretaget är administrativa	
<i>Totalkostnad per anställd:</i> ca 230 kr/år	

Bilaga 5. Typfall – större tillverkande företags hantering av jämställdhetslagen

Baserat på intervjuerna har typfall sammanställts för att visa vilka insatser som ett större företag kan ha med anledning av de insatser som gör med hänvisning till jämställdhetslagens krav på aktiva åtgärder.

Beräkning av kostnaderna baseras på SCB:s lönestatistiska årsbok från år 2004 som innehåller statistik om genomsnittliga timlöner från år 2002. Vid beräkningen av företagets interna kostnader inkluderas en overhead-kostnad. Med overhead avses kostnader för personalens kompetensutveckling, IT-system, kontorshyra och andra direkta och indirekta kontorskostnader. OH-påslaget beräknas till 25 % av lönen (inklusive arbetsgivaravgifter och semesterlönetillägg) för personal i administrativa funktioner. Lönekostnaden och OH-påslaget är densamma som använts i Tillväxtverkets (Nuteks) mätningar av administrativa kostnader.

Timkostnader som används:

- Personalchef: 477,40 kr (Motsvarar Chef för särskilda funktioner enligt SCB:s klassificering).
- Arbetstagarrepresentanter: 257 kr (motsvarar Personal alla yrkesgrupper).
- Ledningsgruppen: 477,40 kr (motsvarar chef för särskilda funktioner).

Beskrivningen av detta typfall bygger på hur de större företags som intervjuats gör i praktiken, inte hur företagen av denna typ ska agera för att fullt ut följa lagens krav. Detta betyder därmed inte att alla organisationer av denna typ har denna typ av insatser, kostnader eller effekter.

Detta typfall avser ett företag som har:

- ca 500 anställda,
- tillverkning, och därmed både arbetare och tjänstemän.

Arbetets organisation:

- Personalchef som arbetar med att skriva ner planen, genomföra lönekartläggning, etc.

- Partsammansatt grupp vid arbete med jämställdhetsplan samt vid lönekartläggning.
- Extern konsult hjälper till vid initial lönekartläggning.

<i>4 § Arbetsförhållanden</i>	
<i>Medarbetarenkät:</i> Medarbetarenkäten genomförs av en extern konsult, vanligtvis vart annat år. 5 av totalt 50 frågor rör jämställdhet, dvs. 1 %	
<i>Kostnad:</i> 10 % av 200 tkr, vart annat år = $(0,1 \cdot 200\ 000) / 2 = 10\ 000$ kr/år	
Tiden för att fylla i frågorna för de anställda borde väl läggas till. 10 % av 20 min * 500 st. anställda medför en kostnad på 4 284 kr per gång, den årliga interna kostnaden blir därmed 2 142 kr. Årlig totalkostnad för medarbetarenkäten är totalt 12 142 kr	12 142 kr/år
<i>Effekt:</i> Enkäten har använts som input till andra åtgärder. I vissa fall upplevs det dock svårt att använda svaren i enkäten, då de inte bryts ner tillräckligt mycket, och därmed är svårt att se vart man bör fokusera insatserna inom organisationen, samt vilka effekter de ger upphov till	
<i>Arbetsmaterial som passar samtliga anställda, oavsett kön.</i> Vid behov har man köpt in olika arbetsutrustning till kvinnor och män. Detta ser man dock inte som något man gör kopplat till jämställdhetslagen, utan mer som en arbetsmiljöfråga, och något som görs löpande vid behov	
<i>Kostnad:</i> I och med att det ses som en arbetsmiljöfråga är kostnaden inte att hänföra till jämställdhetslagen	0 kr/år
<i>Effekt:</i> Anställda av båda könen har möjlighet utföra samtliga arbetsuppgifter	
<i>Administrativ kostnad kopplat till 4 §</i>	12 142 kr/år
<i>5 § Föräldraskap</i>	
<i>Utfyllnad av föräldrapenning för vissa grupper av anställda:</i> Detta regleras genom kollektivavtal	
<i>Kostnad:</i> Kostnaden är att hänföra till kollektivavtal	0 kr/år

<i>Effekt:</i> Företaget upplever att fler män på högre befattningar har tagit ut föräldraledighet. Man poängterar att detta troligtvis även är en effekt av samhällsutvecklingen	
<i>Möjlighet till flexitid för tjänstemän</i> Detta upplevs inte som något man gör med hänvisning till denna lag, utan något som man gör för att vara en god arbetsgivare	0 kr/år
<i>Kostnad:</i> Det går inte att särskilja någon kostnad	
<i>Effekt:</i> Föräldrar får möjlighet att anpassa sin arbetstid för att kunna kombinera föräldraskap och förvärsarbete	0 kr/år
<i>Föräldralediga omfattas av lönerrevisionen:</i> Även de anställda som är föräldralediga får ta del av lönerrevisionen, och får ett genomsnitt av "potten"	
<i>Kostnad:</i> Detta regleras genom kollektivavtal, och kostnaden är därmed att hänföra dig	0 kr/år
<i>Effekt:</i> Jämnare löneutveckling för föräldralediga och övrig personal	
<i>Tillgång till e-post, intranät och bärbara datorer under föräldraledighet</i>	
<i>Kostnad:</i> Ingen särskiljbar kostnad för detta, då det omfattar all frånvarande personal, oavsett om frånvaron är pga. föräldraskap, sjukfrånvaro, eller annat. Därtill bör poängteras att man har valt bärbara datorer oberoende av lagen	
<i>Effekt:</i> Bärbara datorer underlättar för personalen att arbeta hemifrån vid vård av sjukt barn. Den föräldralediga kan hålla sig uppdaterad på vad som händer på arbetsplatsen	0 kr/år
<i>Avstämning med de föräldralediga under frånvaron:</i> kontakt med de föräldralediga för att stämma av deras planer för ledighetens omfattning	
<i>Kostnad:</i> Företaget uppger att detta är något man gör av andra anledningar, ex. för att inte förlora kontakten med de föräldralediga	
<i>Effekt:</i> Den föräldralediga erbjuds möjlighet att hålla sig uppdaterad på vad som händer på arbetsplatsen	0 kr/år
<i>Inbjudan till utbildningar, konferenser och företagsevenemang</i> Detta görs inte med hänvisning till denna lag, utan för att man vill vara en god arbetsgivare	
<i>Kostnad:</i> ingen särskiljbar kostnad då inbjudningar oftast sker via mail	

<i>Effekt:</i> Föräldralediga exkluderas inte från aktiviteter på arbetsplatsen under frånvaron	0 kr/år
<i>Administrativ kostnad kopplat till 5 §</i>	0 kr/år
<i>6 § Trakasserier</i>	
Policy för kränkande särbehandling och sexuella trakasserier, som inkluderar handlingsplan. Denna har tagits fram för att det är ett krav vid upphandling, och uppdateras inte årligen. Policyn finns publicerad i personalhandboken. I samband med att policyn publicerades drog personalchefen den inför VD	
<i>Kostnad:</i> Då policyn uppdateras var femte år, går det ej att urskilja en kostnad	0 kr/år
<i>Effekt:</i> Om trakasserier uppstår vet personalen vart de ska vända sig	
<i>Frågor i medarbetarenkäten</i> När medarbetarenkäten genomförs vartannat år, ägnas någon fråga åt trakasserier	0 kr/år
<i>Kostnad:</i> Inkluderas i kostnaden i 4 §	
<i>Effekt:</i> Inga särskiljbara effekter	
<i>Administrativ kostnad kopplat till 6 §</i>	
<i>7 § Intern rekrytering</i>	
<i>Kön som parameter vid tillsättning av projektledare</i>	
Det är dock i realiteten den som är tillgänglig som blir projektledare. Det är sällan som det faktiskt är möjligt att välja mellan olika anställda	
<i>Kostnad:</i> Går inte att särskilja en kostnad, då denna ingår som en del i kostnaden för tillsättandet av projektledare generellt	0 kr/år
<i>Effekt:</i> Inga generella effekter då det är tillgängligheten som styr	0 kr/år
<i>Rekrytering av underrepresenterat kön till chefstjänster.</i> Det är den som är mest kompetent som får jobbet. Man jobbar inte aktivt med att få en jämnare könsfördelning genom intern rekrytering	
<i>Kostnad:</i> Går inte att hänföra kostnad	
<i>Effekt:</i> Inga generella effekter då det är kompetensen som styr	
<i>Administrativ kostnad kopplat till 7 §</i>	0 kr/år
<i>8 § Extern rekrytering</i>	
Har haft skrivningar i annonser att man gärna ser sökande av underrepresenterat kön	

<i>Kostnad:</i> Går ej att särskilja kostnad, då denna är en del av annonstexten i övrigt	0 kr/år
<i>Effekt:</i> Företaget upplever inte att de har sett några tydliga effekter av den här typen av insats	
Administrativ kostnad kopplat till 8 §	0 kr/år
<i>10–11 §§ Lönekartläggning</i>	
Vid den initial lönekartläggning deltar en extern konsult i arbetet, för att säkerställa objektiviteten. Därtill deltar 3 st. representanter för arbetsgivaren, 2 st. fackliga representanter, som lägger 16 timmar för att kalibrera befattningsvärderingarna	
Vid löpande lönekartläggning är kostnaderna betydligt lägre, då denna genomförs av personalchefen under 25 timmar	
<i>Kostnad:</i> Initial lönekartläggning: 50 tkr extern kostnad för konsult, och 80 timmar intern tid: 50 000 kr + 20 560 = 70 560 kr	
Löpande lönekartläggning: 25 timmar för personalchefen: 11 935 kr/år. Ingen avstämning görs med partsammansatt grupp vid den löpande kartläggningen	11 935 kr/år
<i>Effekt:</i> I de fall man hittat osakliga löneskillnader har dessa har dessa rättats till under en 3 års period	
<i>Administrativ kostnad kopplat till 10–11 §§</i>	11 935 kr/år
<i>13 § Jämställdhetsplan</i>	
Planen revideras årligen av personalchefen och tar då ca 8 timmar. I detta ingår även tid för personalchefen att utvärdera föregående års plan	
<i>Kostnad:</i> Tid att skriva planen: 8 timmar, vilket medför en intern kostnad på 3 800 kr/år. Den färdiga planen presenteras därefter för ledningsgruppens 5 st. medlemmar under 20 min. Därmed tillkommer en kostnad på 6*20 min = 1 000 kr. Totalkostnaden för att skriva planen blir därmed 4 774 kr	

<i>Effekt:</i> Mycket av det som står i planen är praxis redan i dag, dvs. den beskriver inte så mycket en önskad riktning som att den beskriver hur företaget i praktiken handlar. Därmed är det svårt att urskilja några effekter av planen	4 774 kr/år
<i>Administrativ kostnad kopplat till 13 §</i>	4 774 kr/år
<i>Totalkostnad för insatser direkt kopplade till arbetet med aktiva åtgärder: ca 29 000 kr/år</i>	
<i>Totalkostnad per anställd: ca 60 kr/år</i>	

Bilaga 6 Typfall – kommuns hantering av jämställdhetslagen

Baserat på intervjuerna har ett typfall sammanställts för att visa vilka insatser som en kommun kan ha med anledning av de insatser som gör med hänvisning till jämställdhetslagens krav på aktiva åtgärder.

Beräkning av kostnaderna baseras på SCB:s lönestatistiska årsbok från år 2004 som innehåller statistik om genomsnittliga timlöner från år 2002. Vid beräkningen av företagets interna kostnader inkluderas en overhead-kostnad. Med overhead avses kostnader för personalens kompetensutveckling, IT-system, kontorshyra och andra direkta och indirekta kontorskostnader. OH-påslaget beräknas till 25 % av lönen (inklusive arbetsgivaravgifter och semesterlönetillägg) för personal i administrativa funktioner. Lönekostnaden och OH-påslaget är densamma som använts i Tillväxtverkets (Nuteks) mätningar av administrativa kostnader.

Timkostnader som används:

- Personalhandläggare: 266 kr (motsvarar Ekonomiavdelning handläggare enligt SCB:s klassificering).
- Personalchef: 477,40 kr (motsvarar Chef för särskilda funktioner).
- Jämställdhetskommittén: 257 kr (motsvarar Personal alla yrkesgrupper).
- Deltagare på aktivitetsdag: 257 kr (motsvarar Personal alla yrkesgrupper).

Beskrivningen av detta typfall bygger på hur de kommuner som intervjuats gör i praktiken, inte hur kommuner av denna typ ska agera för att fullt ut följa lagens krav. Detta betyder därmed inte att alla organisationer av denna typ har denna typ av insatser, kostnader eller effekter.

Detta typfall avser en kommun med:

- ca 2 000 anställda
- 7 st. förvaltningar

Arbetets organisation:

- Personalhandläggare som är utsedd att agera samordnare samt skriva planer, policys, handlingsplaner, etc. Läger totalt 40 % av sin tjänst på jämställdhetsarbete, både med internt och externt fokus. Omkring hälften av denna tid uppskattas läggas på internt jämställdhetsarbete.
- Politiskt utsedd jämställdhetskommitté bestående av 7 st ledamöter som träffas 7 gånger per år à 2 timmar, vid dessa möten deltar även personalhandläggaren.
- Grupp med 1–2 st. jämställdhetsombud från respektive förvaltning, från totalt 7 st. förvaltningar, som träffas 7 ggr/år à 2 timmar. Utöver detta deltar även personalhandläggare som samordnare.
- Utöver detta tillkommer tid för arbete på förvaltningarna med att skriva lokala jämställdhetsplaner, samt insatser kopplat till dessa.

<i>4 § Arbetsförhållanden</i>	
<i>Medarbetarenkät:</i> Vart annat år genomförs en medarbetarenkät där 5 st. frågor av totalt 45 st. berör jämställdhet. Enkäten görs av en extern leverantör och besvaras av samtliga anställda	
<i>Kostnad:</i> Den totala kostnaden för enkäten är 150 000 kr, varav 10 % är att hänföra till jämställdhet. Detta motsvarar en extern kostnad på 15 000 kr. Utöver detta tillkommer de 2 000 anställdas tid som går åt för att besvara frågorna. Enkäten tar totalt ca 20 min att besvara, och därmed beräknas 2 min för de frågor som berör jämställdhet, detta motsvarar en intern kostnad på 17 133 kr. Den totala kostnaden för enkäten är därmed 32 133 kr. Då enkätundersökningen genomförs vart annat år blir den årliga kostnaden ca 16 067 kr	16 067 kr/år
<i>Effekt:</i> Svaren i enkäten används som input till andra åtgärder	
<i>Aktivitetsdagar:</i> Dagar för att informera om jämställdhetsfrågor, ex. i samband med internationella kvinnodagen. Aktiviteterna planeras av personalhandläggaren, samt diskuteras under ett möte med jämställdhetskommittén	

<i>Kostnad:</i> 30 000 kr i extern kostnad för föreläsare. Utöver detta tillkommer intern tid för ca 130 deltagare från samtliga personalkategorier som normalt deltar en halv dag vardera, samt 2 dagar av förberedelser för personalhandläggaren och 1 st. möte inom jämställdhetskommittén à 2 timmar. Detta ger en kostnad på 142 026 kr. Den årliga kostnaden blir därmed ca 172 026 kr	17 026 kr/år
<i>Effekt:</i> Den viktigaste effekten bedöms vara en ökad medvetandegrad. De kan även ge input till andra åtgärder	17 026 kr/år
<i>Sjukfrånvaro registreras utefter kön</i> <i>Kostnad:</i> Går inte är särskilja någon kostnad utöver den ordinarie kostnaden för registrering av sjukfrånvaro	
<i>Effekt:</i> Har inte gjort någon uppföljning av detta, och det har därmed varit svårt att se effekter	
Administrativ kostnad kopplat till 4 §	188 093 kr/år
<i>5 § Föräldraskap</i>	
<i>Medarbetarenkät:</i> Frågor i medarbetarenkäten kopplat till föräldraskap	0 kr/år
<i>Kostnader:</i> I de frågor som nämns ovan kopplat till 4 § finns även någon fråga kopplat till föräldraskap. Kostnaden är därmed inkluderad i den ovan	0 kr/år
<i>Effekt:</i> Input till andra åtgärder	
<i>Medarbetarsamtal</i>	
<i>Kostnad:</i> Ej särskiljbar kostnad, eftersom det ingår som en del i utvecklingssamtalet	0 kr/år
<i>Effekt:</i> Möjlig input till andra åtgärder	
Administrativ kostnad kopplat till 5 §	0 kr/år
<i>6 § Trakasserier</i>	
Utbildning för anställda: 130–140 personer deltar per föreläsning. 2 st. föreläsningar à 3 timmar. Dessa insatser görs inte löpande, utan normalt ca var tredje år, och omfattar då även mångfald. Utöver den tid som läggs ner på själva dagarna tillkommer även den tid som personalhandläggaren lägger ner på planering, i form av bokningar, etc.	

<p><i>Kostnad:</i> Extern kostnad på 30 000 kr för föreläsning och ca 810 timmar intern tid för de 130 deltagarna av olika arbets kategorier, vilket motsvarar en intern kostnad på ca 208 170 kr. Personalhandläggarens tid för planeringsarbete, som uppgår till 8 timmar, motsvarar en kostnad på 2 121 kr.</p> <p>Totalkostnaden är därmed ca 240 298 kr. Hälften av kostnaden anses vara hänförlig till jämställdhetslagen, dvs. 120 149 kr. Då utbildningsinsatserna görs ca var tredje år blir den årliga kostnaden $120\,149\text{ kr}/3 = 40\,050\text{ kr}$</p>	40 050 kr/år
<i>Effekt:</i> Ökad medvetandegrad	
<i>Upptryckt policy som distribueras på förvaltningarna</i>	
<p>Policyn är ofta en del i ett material som även innehåller annan information, om vart de anställda bör vända sig om olika situationer uppstår. Den här typen av information finns ofta även på nätet, ex. i personalhandboken</p>	
<p><i>Kostnad:</i> Då denna policy uppdateras mycket sällan är den årliga kostnader försumbar</p>	0 kr/år
<i>Effekt:</i> Ökad medvetandegrad, de anställda vet vart de ska vända sig om en incident uppstår	
<i>Administrativ kostnad kopplat till 6 §</i>	40 050 kr/år
<i>7 § intern rekrytering</i>	
Inga direkta insatser	0 kr/år
<i>Kostnad:</i> Ingen kostnad	
<i>Effekt:</i> Inga effekter	
Kostnad kopplat till 7 §	0 kr/år
<i>8 § Extern rekrytering</i>	
<i>Deltagande på mässor och arbetsmarknadsdagar i skolor med syfte att uppmuntra underrepresenterat kön att söka tjänster</i>	
<p>Den här typen av insatser återfinns i planen trots att de snarare har ett externt fokus. Insatsen har ett bredare fokus än enbart faktiska arbetssökande</p>	
<p><i>Kostnad:</i> Kostnaden blir inte att hänföra till denna lag då insatsen har ett externt fokus</p>	0 kr/år
<i>Effekt:</i> Ökad medvetandegrad hos allmänheten	0 kr/år
Administrativ kostnad kopplat till 8 §	0 kr/år
<i>10–11 §§ Lönekartläggning</i>	

Lönekartläggningen genomförs årligen, och har även gjort så under en längre tid då man upplever att det finns en stark koppling till den ordinarie lönerrevisionen. Resultatet av lönekartläggningen stäms av med personalchefen samt dras på ett av mötena med jämställdhetskommittén	
<i>Kostnad:</i> Lönekartläggningen genomförs internt, av personalhandläggaren, och tar ca 120 timmar att genomföra. Detta ger en intern kostnad på ca 31 920 kr. Ett möte i jämställdhetskommittén om 2 timmar* 7 st. deltagare + personalhandläggaren motsvarar en intern kostnad på 4 130 kr, utöver detta tillkommer tid för personalhandläggarens avstämning med personalchefen på 4 timmar, vilket motsvarar en kostnad på 3 974 kr. Den totala interna kostnaden är därmed 39 024 kr/år	39 024 kr/år
<i>Effekt:</i> Har givit upphov till lönejusteringar för vissa grupper vid ett par tillfällen	
Administrativ kostnad kopplat till 10–11 §§	39 024 kr/år
<i>13 § Jämställdhetsplan</i>	
<i>Central jämställdhetsplan:</i> Personalkonsulten skriver en central plan samt redovisar denna för jämställdhetskommittén	
<i>Kostnad:</i> Personalkonsulten arbetar med att skriva planen under 100 timmar, vilket motsvarar en intern kostnad på 25 700 kr för att sammanställa planen. Utöver detta så diskuteras även planen i jämställdhetskommittén under 2 möten à 2 timmar, vilket motsvarar en kostnad om ca 8 620 kr. Den årliga totalkostnaden för arbetet med den centrala planen blir därmed 33 960 kr	33 960 kr/år
<i>Effekt:</i> Arbetet bedrivs på ett mer strukturerat sätt än vad det hade gjorts om lagen inte funnits, dessutom kommer frågorna upp på dagordningen	
Administrativ kostnad kopplat till 13 §	33 960 kr/år
<i>Totalkostnad för insatser direkt kopplade till arbetet med aktiva åtgärder:</i> ca 313 000 kr. Samtliga kostnader är administrativa	33 960 kr/år
Totalkostnad per anställd: ca 160 kr/år	

Bilaga 7 Typfall – universitet eller högskolas hantering av likabehandlingslagen

Baserat på intervjuerna har typfall sammanställts för att visa vilka insatser som ett universitet eller högskola kan ha med anledning av de insatser som gör med hänvisning till likabehandlingslagens krav på aktiva åtgärder.

Beräkning av kostnaderna baseras på SCB:s lönestatistiska årsbok från år 2004 som innehåller statistik om genomsnittliga timlöner från år 2002. Vid beräkningen av företagets interna kostnader inkluderas en overhead-kostnad. Med overhead avses kostnader för personalens kompetensutveckling, IT-system, kontorshyra och andra direkta och indirekta kontorskostnader. OH-påslaget beräknas till 25 % av lönen (inklusive arbetsgivaravgifter och semesterlönetillägg) för personal i administrativa funktioner. Lönekostnaden och OH-påslaget är densamma som använts i Tillväxtverkets (Nuteks) mätningar av administrativa kostnader.

Timkostnader som används:

- Jämställdhetssamordnare: 376 kr (motsvarar drifts och projektledare).
- Jämställdhetskommitté: 257 kr (motsvarar Personal alla yrkesgrupper).

Beskrivningen av detta typfall bygger på hur de universitet och högskolor som intervjuats gör i praktiken, inte hur universitet och högskolor ska agera för att fullt ut följa lagens krav. Detta betyder därmed inte att alla organisationer av denna typ har denna typ av insatser, kostnader eller effekter. I detta typfall finns:

- En likabehandlingssamordnare centralt.
- Ca 18 000 studenter.

Organisation:

- Jämställdhetssamordnaren, en heltidstjänst för arbete med både proaktivt och reaktivt arbete. Det är endast det proaktiva arbetet som är att hänföra till likabehandlingslagen. 40 % av arbetstiden ägnas åt proaktivt arbete.
- Jämställdhetskommitté, där både likabehandling och jämställdhetsfrågor gällande de anställda diskuteras. Gruppen

består av 4 st. representanter för lärarna, 2 st. studentrepresentanter, 1 st. representant från personalavdelningen, 2 st. från studentexpeditionen. Jämlikhetssamordnaren deltar även vid dessa möten. Totalt 10 st. personer. Kommittén träffas 4 ggr/termin à ca 2 timmar, ibland kan något möte dra ut på tiden.

- Varje år skrivs en central plan av likabehandlingssamordnaren, samt en plan för respektive institution. Ute på institutionerna bedrivs framförallt reaktivt arbete.

4 § Att förebygga och förhindra trakasserier	
Information och utbildning för nyanställda på 90 min. I genomsnitt anställs 100 personer/år, intern tidsåtgång blir därmed 150 timmar	
<i>Kostnad:</i> 150 timmar intern kostnad = 38 550 kr, därtill kommer en dags förberedelser för jämlikhetssamordnare, samt de 90 min som utbildningen tar att genomföra = 3 572 kr. Total intern kostnad kopplat till information i samband med nyanställning blir därmed 42 122 kr	42 122 kr/år
<i>Informationskampanj</i> för att uppmärksamma studenter om deras rättigheter	
<i>Kostnad:</i> 2 000 kr i extern kostnad för affischer, och annan typ av informationsmaterial. Därtill kommer 1 veckas arbete för jämställdhetssamordnare samt kåren. Dessutom behandlas informationskampanjen under ett möte med jämställdhetskommittén, den interna kostnaden blir därmed 42 timmar, dvs. 15 792 kr, kostnaden för kårens arbete sätts till 0 kr ur ett arbetsgivarperspektiv, och mötet i kommittén innebär en kostnad om 4 626 kr. Total kostnad för informationskampanjen blir därmed 22 418 kr/år	22 418 kr/år
<i>Effekt:</i> 20–50 extra anmälningar som sedan trappas av successivt	

<i>Externa föreläsare</i> I genomsnitt en gång per år bjuds externa föreläsare in i samband med informationsinsats eller utbildning. Detta tar två dagar för jämställdhetssamordnaren att anordna. Huvudsak riktat mot studenter, men det händer även att lärare deltar dock går det inte att uppskatta hur många, då det varierar	
<i>Kostnad:</i> Extern kostnad på 15 000 kr. Den interna kostnaden för den tid som jämställdhetssamordnaren lägger på att planera dessa föreläsningar är 6 000 kr. Det tillkommer ingen ytterligare kostnad för studenternas deltagande. Kostnaden för de externa föreläsarna är därmed 21 000 kr	21 000 kr/år
<i>Effekt:</i> Ökad medvetandegrad	
<i>Undersökningar</i> Jämlikhetssamordnaren genomför 2 st. årliga undersökningar bland studenterna, med hjälp av webbaserade enkätundersökningar. Jämlikhetssamordnaren lägger 40 timmar på att genomföra och sammanställa respektive undersökning, dvs. totalt 80 timmar. Omkring 4 500 studenter svarar	
<i>Kostnad:</i> Båda undersökningarna ger en total intern kostnad om 30 080 kr/år	30 080 kr/år
<i>Effekt:</i> Undersökningarna fungerar främst som input till andra åtgärder och ger inga direkta effekter i sig	
<i>Materiella insatser</i> för att underlätta för studenter med funktionshinder	
<i>Kostnad:</i> Denna kostnad är att hänföra till förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av handikapppolitiken	0 kr/år
<i>Effekt:</i> Effekterna är på individnivå, då enskilda studenter får möjlighet att studera	
<i>Andrum</i> Befintliga rum såsom vilorum erbjuds även som "andrum" eller bönerum	
<i>Kostnad:</i> Går inte att urskilda en kostnad då rummen tillhandahålls i befintliga lokaler	0 kr/år
<i>Effekt:</i> Studenter kan få möjlighet till religionsutövande	

<i>Möten med jämlikhetskommittén</i> Kommittén träffas totalt 8 st. gånger per år, 2 st möten läggs ner på att diskutera planen, 1 st. för att diskutera informationskampanjen. De 5 st. kvarstående mötena ägnas åt förebyggande arbete. Lägg till 2 timmar för förberedelse, kallelse etc. och efterarbete för jämställdhetsamordnaren per möte, dvs. 16 timmar	
Kostnad: Intern kostnad för de 10 st. deltagarna, däribland jämställdhetsamordnaren, är 26 890 kr	26 890 kr/år
<i>Effekt:</i> Input till andra åtgärder	
<i>Övriga informations- och utbildningsinsatser för studenter samt annat proaktivt arbete</i>	
Jämställdhetsamordnaren lägger i genomsnitt 600 timmar på proaktivt arbete per år. Eftersom tjänsten är tillsatt enkom för lagens skull hänförs all tid för proaktivt arbete, även sådant som inte går att koppla till specifika insatser till 4 §. Total tid som inte går att hänföra till specifika insatser är ca 400 timmar. En stor del av denna tid läggs på informationsinsatser för studenter, bl.a. i samband med introduktion av nya studenter, klassrumsföreläsningar, m.m.	
<i>Kostnad:</i> Intern kostnad för jämställdhetsamordnarens tid motsvarar ca 147 400 kr exklusive den tid som läggs på tidigare nämnda insatser	147 392 kr/år
<i>Effekt:</i> Eftersom det inte handlar om specifika insatser är det svårt att se andra effekter än att lyfta frågorna i olika sammanhang och öka medvetandet och kunskapsnivån om frågorna	
Administrativ kostnad kopplat till 4 §	289 392 kr/år
<i>5 Likabehandlingsplan</i>	
Arbetet med att skriva planen består dels av på 2 st. möten i jämställdhetskommittén där åtgärderna i planen diskuteras, och dels i den tid som likabehandlingssamordnaren lägger ner på att skriva planen. Likabehandlingssamordnaren lägger omkring 120 timmar på att skriva planen	

Kostnad: 4 timmar för jämställdhetskommitté, inkl jämställdhetssamordnaren, medför en intern kostnad på 10 756 kr. Därtill kommer 120 timmar som jämlikhetssamordnaren lägger på att sammanställa planen samt utvärdera utvecklingen sedan föregående års plan. Intern kostnad för den tid jämlikhetssamordnaren lägger på att sammanställa planen är 45 120 kr. Den totala kostnaden för planarbetet är därmed 55 876 kr	55 786 kr/år
<i>Administrativ kostnad kopplat till 5 §</i>	55 786 kr/år
Totalkostnad för insatser direkt kopplade till arbetet med aktiva åtgärder: ca 346 000 kr/år	
<i>Totalkostnad per student: 20 kr/år</i>	

Bilaga 8 Typfall – grundskolas hantering av barn- och elevskyddslagen

Baserat på intervjuerna har typfall sammanställts för att visa vilka insatser som en skola kan ha med anledning av de insatser som gör med hänvisning till barn- och elevskyddslagens krav på aktiva åtgärder.

Beräkning av kostnaderna baseras på SCB:s lönestatistiska årsbok från år 2004 som innehåller statistik om genomsnittliga timlöner från år 2002. Vid beräkningen av företagens interna kostnader inkluderas en overhead-kostnad. Med overhead avses kostnader för personalens kompetensutveckling, IT-system, kontorshyra och andra direkta och indirekta kontorskostnader. OH-påslaget beräknas till 25 % av lönen (inklusive arbetsgivaravgifter och semesterlönstillägg) för personal i administrativa funktioner. Lönekostnaden och OH-påslaget är densamma som använts i Tillväxtverkets (Nuteks) mätningar av administrativa kostnader.

Timkostnader som används:

- Rektor: 477,40 kr (motsvarar chefer för särskilda funktioner).
- Likabehandlingsteam: 257 kr (motsvarar Personal alla yrkesgrupper).

Beskrivningen av detta typfall bygger på hur de skolor som intervjuats gör i praktiken, inte hur skolor av denna typ ska agera för att fullt ut följa lagens krav. Detta betyder därmed inte att alla organisationer av denna typ har denna typ av insatser, kostnader eller effekter.

Detta typfall avser:

- Grundskola med åk F – 5.
- 300 elever.
- 50 anställda.

Organisation:

- Alla anställda deltar i arbetet med likabehandlingsarbetet.
- Planen genomförs av rektor samt en kollega, den skrivs samman under 2 dagar.

- Efter att planen är skriven går man igenom planen med samtliga 50 anställda, på ett heldagsmöte.

<i>6 § Likabehandlingsplan</i>	
<i>Revision av förra årets plan</i> genomförs av 6 st. personer som träffas under 4 möten à 2 timmar. Planen skrivs därefter samman under 2 dagar, av rektor samt kollega. Den färdiga planen dras därefter för samtlig personal under en heldag	
<i>Kostnad:</i> Total intern tid för att revidera planen blir därmed 48 timmar, vilket motsvarar en intern kostnad på 14 099 kr. Kostnaden för att sammanställa planen motsvarar 32 timmar, alternativt 11 750 kr	
Kostnaden för att gå igenom planen för samtliga anställda motsvarar 102 800 kr. Den totala kostnaden blir en intern kostnad 128 650 kr/år	128 650 kr/år
<i>Effekt:</i> Personal från olika ämnesområden får möjlighet att komma med input till likabehandlingsplanen. Ett sätt att arbeta strukturerat med frågorna i planen	
Total administrativ kostnad kopplat till 6 §	128 650 kr/år
<i>7 § Skyldighet att förebygga och förhindra trakasserier och annan kränkande behandling</i>	
Livskunskap 45 min–1 timma/vecka. Totaltid 30 timmar under ett års tid, om ett normalår beräknas till 40 skolveckor, där likabehandling är integrerat	
<i>Kostnad:</i> Trots att livskunskap står med som en insats i likabehandlingsplanen är detta inte något man gör med anledning av barn och elevskyddslagen, utan med anledning av krav i läroplanen	0 kr/år
Att informera om arbetet med likabehandling ingår som en del i 1 st föräldramöte per år	
<i>Kostnad:</i> Går inte att hänföra en kostnad, då det är integrerat i kostnaden för föräldrasamtal	0 kr/år
<i>Effekt:</i> Föräldrarna involveras i arbetet som sker på skolan	
Kamratstödjare träffas regelbundet. Gruppen består både av elever och pedagoger	
<i>Kostnad:</i> Detta är något man har haft under en 10-årsperiod, dvs. sedan innan lagen trädde i kraft. Kostnaden är därmed inte att hänföra till denna lag	0 kr/år

Undersökning med elever och föräldrar i årskurs fem gällande trivsel	
<i>Kostnad:</i> Detta hade man även innan lagen	0 kr/år
<i>Effekt:</i> Man får möjlighet att kartlägga hur eleverna mår	
Total administrativ kostnad kopplat till 7 §	0 kr/år
8 § Skyldighet att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier och annan kränkande behandling	
Handlingsplan för att vidta åtgärder, innehåller vid behov utredande samtal med elev, lärare och föräldrar	
<i>Kostnad:</i> Går inte att åsätta tid eller kostnad kopplat till barn- och elevskyddslagen då detta är något man har jobbat med mycket länge	0 kr/år
<i>Effekt:</i> Effekter på individnivå, där enskilda elever får en bättre tillvaro i skolan	
Total administrativ kostnad kopplat till 8 §	0 kr/år
Total kostnad kopplat till insatser med anledning av lagen	128 650 kr/år
<i>Totalkostnad per elev:</i> ca 430 kr/år	

Bilaga 9 Tidigare studier inom området

Upphävda DO

Diskriminering av nationella minoriteter inom utbildningsväsendet (DO:s rapportserie 2008:2).

Backman, U et al. Vad innebär diskriminering? Jämförelser mellan olika grupperns uppfattningar och mellan närliggande begrepp. (SCB 2006).

Kalonaityté, V et al. Att färgas av Sverige, upplevelser av diskriminering och rasism bland ungdomar med afrikansk bakgrund i Sverige, (DO 2007).

JämO

Jämställdhetsplanen, Hur fungerar jämställdhetsarbetet i praktiken? (JämO 2005).

Jämställdhetsplanens betydelse för jämställdheten (JämO 1999).

Effekterna av 2001 års bestämmelser om lönekartläggning (JämO 2005).

Lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner (JämO 2003).

JämOs miljögranskning etapp 1 (JämO 2007).

JämOs miljögranskning etapp 2 (JämO 2008).

Bara kompetensen finns? (JämO 2008).

Women to the top (JämO 2007).

“Positiv inställning från ledningen är avgörande...” (JämO 2003).

Statskontoret

En effektivare jämställdhetspolitik (Statskontoret 2005:1).

Statliga utredningar

Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål (SOU 2005:66).

Mansdominans i förändring – om ledningsgrupper och styrelser. (SOU 2003:16).

Ålder som diskrimineringsgrund

av Clary Krekula

Eftersom ålder inte haft status som diskrimineringsgrund innan den nya diskrimineringslagens ikraftträdande saknas en systematisk belysning av åldersbaserad diskriminering inom arbetsliv och utbildningsverksamhet. Ålder som grund för diskriminering har särdrag som inte alltid delas med övriga diskrimineringsgrunder. En problematisering av åldersdiskriminering kräver bland annat en förståelse av vad som karakteriserar ålder som levd erfarenhet och som struktur. Nedan förs därför ett resonemang dels om hur åldersdiskriminering problematiserats begreppsligt, dels om aspekter av åldrandeprocesser som kan antas vara av särskild betydelse för en förståelse av åldersdiskriminering och aktiva insatser mot det-samma.

Begrepp som belyser åldersdiskriminering

Åldersbaserad ojämlikhet, makt och diskriminering studeras inom ett flertal forskningsfält som fokuserar olika stadier av livsloppet: Inom barndomssociologi, ungdomsforskning, vuxenforskning och inom det socialgerontologiska fältet. Dessa har belyst diskrimineringsprocesser i olika omfattning och med delvis olika begrepp. I socialgerontologisk forskning, där det finns en långvarig forskning om diskriminering, har frågorna diskuterats med begreppet *ålderism* (ageism). Begreppet ageism introducerades av psykiatrikern Robert Butler 1969 och användes ursprungligen för att diskutera diskriminering av äldre. Tidigare hade olika åldersgrupper studerats genom teorier om subkulturer och minoritetsgrupper (se t.ex. Barron 1953, Streib 1965, Rose 1965). Den svenska benämningen ålderism introducerades 1997 och

definierades då som: ”stereotypa föreställningar eller diskriminering som utgår från en människas ålder” (Andersson 1997:1).

Det finns ingen enhetlig användning av begreppet ålderism. Skiljelinjer mellan definitionerna ses både i begreppets innehåll och i vilka grupper som antas vara diskriminerade (för en översikt, se t.ex. Heikkinen & Krekula 2008, Wilkinson & Ferraro 2002). Återkommande omfattar ålderismbegreppet fördomar, stereotyper och attityder (se t.ex. Butler 1969, Andersson 1997, 2002). Ett flertal definitioner inbegriper också diskriminering (se t.ex. Andersson 1997, 2002, Palmore 1999, 2001, Wilkinson & Ferraro 2002). En tredje innebörd framhåller ålderism som maktrelationer baserade på ålder och menar att fenomenet kan förstås som en ideologi (se t.ex. Bytheway 1995).

I debatten om vem som drabbas av ålderism beskriver somliga forskare fenomenet som riktat mot *aldre* (se t.ex. Butler 1980, Kalish 1979, Palmore 2001). Andra använder istället en oriktad definition av ålderismbegreppet och talar om diskriminering utifrån *ålder* (se t.ex. Bytheway 1995, Palmore 1999, Andersson 1997, 2002). Den sistnämnda definitionen överensstämmer till sitt innehåll med den svenska diskrimineringslagens formulering ”uppnådd levnadslängd” (2008:567). I en diskussion om ålderismbegreppets användbarhet berör Heikkinen och Krekula (2008) hur begreppet förhåller sig till det så kallade intersektionalitetsperspektivet där hierarkiska relationer ses som en sammanvävning av flerfaldiga maktdimensioner som kön, klass, ålder etc. (för perspektivet, se t.ex. Crenshaw 1993, Lykke 2003, de los Reyes, Molina & Mulinari 2003, Krekula, Närvänen & Näsman 2005). De argumenterar att den oriktade definitionen har en fördel i dessa sammanhang eftersom den inte tar grupperns över- respektive underordning för given utan låter relationer mellan grupper vara en fråga för kontextuell analys.

Inom barndomssociologin har barn problematiserats som en underordnad social position bland annat genom begreppet *Minoritetsbarnet*. Begreppet ser barndomen som en del av samhällsstrukturen och framhåller barnet som en minoritet i samhället. Begreppets syn på ålder som maktstruktur kan skönjas i idéer om relationen mellan barn och vuxna i samhällsinstitutioner som skolan. Maktdimensioner framträder också i traditionen *Stambarnet* som betonar barns särart och ser dem som en folkstam med en egen kultur som står tämligen självständig gentemot vuxenvärlden. Barns kultur förstås med andra ord som en

motkultur i en överordnad vuxenvärld (James, Jenks & Prout 1998, Krekula, Närvänen & Näsman 2005). Den tvärvetenskapliga ungdomsforskningen har belyst åldersrelationer både med begrepp som motkultur (för en översikt över den svenska ungdomsforskningen, se t.ex. Jonsson, Helve & Wichström 2003) och med ålderismbegreppet (se t.ex. Gordon 2007). Den relativt nya forskningen om vuxen ålder har främst problematiserat vad som karakteriserar kategorin och i ringa omfattning berört åldersrelationer (se t.ex. Blatterer 2007).

Att åldersdiskriminering diskuterats med olika begrepp inom de nämnda forskningsfälten innebär att det saknas en enhetlig forskning om asymmetriska relationer, trakasserier och diskriminering baserade på ålder. Den ringa användningen av ålderismbegreppet utanför det socialgerontologiska fältet innebär också att åldersdiskriminering endast i mindre omfattning uppmärksammas och debatterats i studier av andra åldersgrupper.

Ålder som struktur

Gränsdragningar mellan ålderskategorier görs på olika sätt. I likhet med till exempel diskrimineringsgrunden kön delas åldersgrupper ibland in i binära oppositioner. Man talar då om kategorierna icke gammal-gammal och konstruerar dessa som varandras motsatser. Samtidigt skiljer sig ålder från framförallt kön i det att ålderskategorier också kan definieras som flerfaldiga; barn, ungdom, vuxna och de gamla och, om man så vill, även inbegripa en så kallad medelåldersgrupp. De skiftande kategoriseringarna och frånvaron av enhetliga dikotoma kategoriseringar bidrar till att det kan vara svårt att urskilja vilka ålderskategorier som är privilegierade respektive underordnade samt hur ett strukturellt förtryck baserat på ålder ska beskrivas.

Oavsett hur ålderskategorier definieras betonas återkommande att åldersbaserad diskriminering och fördomar kan riktas mot personer i olika åldrar, såväl mot yngre som mot äldre. Den yrkesverksamma åldern betraktas sålunda som norm (Adam 1995, Holstein & Gubrium 2000). Forskare har vidare hävdats att det finns gemensamma diskriminerande mekanismer för både yngre och äldre (se t.ex. Tornstam 2005, Turner 1989). Dessa åldersgrupper tillhör inte i någon större utsträckning den yrkesverksamma delen av befolkningen i Sverige. I ett samhälle där pro-

duktivitet värderas högt kan de båda grupperna därför betraktas som improduktiva och utifrån detta tillskrivas lägre status. Motsvarande resonemang gäller för frågor om makt. Både äldre och yngre kan sägas ha mindre makt eftersom de i mindre utsträckning är representerade i höga positioner inom politiken och näringslivet. Båda kategorierna beskrivs också med en nedsättande terminologi (Heikkinen & Krekula 2008, Krekula, Närvänen & Näsman 2005). Diskrimineringen av kategorierna innebär inte alltid negativ särbehandling. Kalish (1979:4) talar om en ”ny ålderism” och menar med detta tendensen att betrakta äldre som svaga med avtagande kompetenser och därför i behov av omsorg och vård. Motsvarande resonemang förs om barn. I framställningar av barn som blivande vuxna karakteriseras även de med bristande kompetens (Krekula, Närvänen & Näsman 2005).

Åldersstrukturer rör dock inte enbart frågor om vilka åldersgrupper som blir diskriminerade respektive vilka som är privilegierade. De handlar också om vilka åldergrupper som tas som grund för planering och organisering. För att avskaffa rådande diskriminering räcker det inte att konstatera att diskriminering förekommer. Det krävs också institutionella förändringar och långsiktiga åtgärder baserat på analyser av diskrimineringens orsaker (jmf Mulinari & Neergard 2004, Krekula 2009). Ett synliggörande av åldersstrukturer bör därför också baseras på analyser av *hur* åldersbaserade strukturer upprätthålls respektive utmanas.

Ålderskodningar som grund för diskriminering

Åldrandet är ett livslångt förlopp och ett samspel mellan kronologiska, biologiska, psykologiska och sociala processer (se t.ex. Tornstam 2005). Den kronologiska åldern anger enbart den tid individer har levt, den har i sig inte någon inneboende mening. Vetenskapliga discipliner som studerar olika åldersfaser har skilda definitioner av ålder och åldrande. Med hjälp av dessa konstruerar de den aktuella livsfasen socialt och kulturellt genom att bland annat koppla kronologisk ålder samman med kognitiva och fysiologiska processer.

Ålderns tillskrivna innebörder används såväl i vardagslivet som i formella dokument och vid organisering av verksamheter. Detta har beskrivits med begreppet *ålderskodning*, som avser särskiljande praktiker som baseras på och som upprätthåller föreställningar om

handlingar, fenomen och karakteristika som förenade med och lämpliga för avgränsade åldrar (Krekula 2009). Grunden för begreppet ålderskodning är inte innehållet i form av föreställningar om *vad* som relateras till den ena eller den andra ålderskategorin, utan själva antagandet *att* människor i grunden är olika utifrån ålder. Däri finns en likhet med ålderismbegreppet, vars utgångspunkt sägs vara själva antagandet att ålder i sig innebär skillnader i egenskaper och ageranden (Bodily 1994).

Ett exempel på ålderskodningar på arbetsplatser kan ses i den återkommande kodningen av kunskap och vishet till högre åldrar. Kodningen bidrar till att äldre personer i högre utsträckning än yngre medarbetare betraktas som erfarna. I enlighet med detta kan de tillskrivas status utifrån senioritet (jmf Eriksson 2009, Krekula i tryck). Ett kodande av vishet till högre åldrar innebär ett samtidigt tillskrivande av karakteristika som aningslöshet och okunskap till lägre åldrar. Detta kan i sin tur bidra till att yngre arbetstagares lämplighet för mer ansvarsfyllda uppgifter ifrågasätts, något som kan få konsekvenser för deras möjligheter att avancera och för deras trivsel på jobbet. På motsvarande sätt kan kodningar av fysisk styrka till yngre åldrar utgöra grund för uteslutningar och till ett ifrågasättande av äldre arbetssökande vid rekryteringar.

Kodningar kan också tas som utgångspunkt för politiska beslut och för att organisera institutionella verksamheter samt skrivas in i reglerande dokument. När detta sker kommer somliga grupper erfarenheter och behov att framställas som norm för hur man ska vara i det aktuella sammanhanget. De individer och/eller grupper som med sin ålder bryter mot dessa institutionaliserade förväntningar löper risk att inte få sina erfarenheter och behov synliggjorda och, som en följd därav, att också bli diskriminerade. Ett exempel på ålderskodningar som utgör grund för diskriminerande praktiker kan ses i den svenska bostadsdebatten. Det har framställts som problematiskt att pensionärer bor kvar i sina småhus eftersom de därmed sägs hindra bl.a. barnfamiljer från att få tillgång till dem. Med utgångspunkt i att pensionärens bostadsyta skulle vara oberättigat stor och i ett oreflekterat prioriterande av yngres bostadsbehov har experter föreslagit att man t.ex. kan straffa ut pensionärerna, subventionera ut dem, eller locka ut dem. "Utstraffningen" har föreslagits kunna ske genom särskilda beskattningar av pensionärens "överyta" (för en kritisk granskning av denna debatt, se Tornstam 2008, se även Krekula 2009).

En utgångspunkt i att verksamheters organisering och policy dokumentets utformning kan vara ett resultat av ålderskodningar flyttar fokus i diskrimineringsprocesser från individers avsiktliga handlingar till att även inbegripa institutioners diskriminerande rutiner, normer och förväntningar. Begreppet ålderskodning pekar på att åldersdiskriminering kan ske på olika nivåer. Det kan framträda som *strukturell/institutionell diskriminering* som berör hur rutiner, normer och policy upprätthåller vissa gruppers privilegier (Pincus 1994) och som *individuell-* och så kallad *vardagsdiskriminering* (jmf Essed 1991) som avser de vardagliga, triviala praktiker som kan vara svåra att sätta fingret på men som likväl används för att upprätthålla asymmetriska relationer. Kodningsbegreppet visar alltså i, likhet med Ackers (1992) arbeten om könssegregering i organisationer, på behovet av att belysa frågor om ojämlikhet och diskriminering genom en helhetssyn på organisationer.

Ett fortlöpande byte av åldersposition

Ålder skiljer sig från somliga diskrimineringsgrunder, t.ex. kön och etnicitet, i det att individers ålderspositioner generellt är mer flytande. Individers byte av åldersposition innebär att deras upplevelser och erfarenheter av ålder är konstant föränderlig. Omvärlden tas in genom ett raster av förväntningar som skapas under livsloppet. I och med att man åldras dag för dag förändras därför också de förväntningar man har. Att individer ständigt åldras och byter åldersposition innebär dock inte att samhälleliga hierarkiska ordningar mellan ålderskategorier är lika föränderliga. Sociala värderingar, normer, institutionella praktiker och strukturella ordningar kan kvarstå intakta oavsett de enskilda individernas byte av åldersposition (Krekula, Närvänen & Näsman 2005). Att arbetstagare åldras på en arbetsplats innebär till exempel inte att hög ålder automatiskt kommer att värderas högre. Det är fullt möjligt att en hög andel äldre på en arbetsplats snarare kan få ett motsatt resultat och till exempel resultera i att det ses som eftersträvanvärt att rekrytera fler yngre.

När individer åldras och identifierar sig med andra ålderskategorier närmar de sig de nya ålderspositionerna med olika erfarenheter och förväntningar beroende på samspelande sociala positioner, som kön, etnicitet osv. (Krekula 2006). Det har argumenterats att de grupper som levt som underordnade under livs-

loppet kan ha vant sig vid vardagsdiskriminering och därför inte alltid namnger orättvisor som sådana (Essed 1991). Långvariga erfarenheter av underordning kan också medföra att individer utvecklar strategier för att hantera detta (Calasanti & Slevin 2001), också det något som kan påverka hur de uppmärksammar åldersdiskriminering. Att individer betraktar sin tillvaro utifrån tidigare erfarenheter och förväntningar innebär vidare att uppmärksamhet måste riktas mot förändringar av rutiner, normer och föreskrifter, såväl på nationell nivå som på enskilda arbets- och utbildningsplatser. Till exempel kan en övergång från informella befodringsrutiner som prioriterar senioritet till en kultur som betonar individens förmåga att utöva ledarskap oavsett dennes ålder, innebära att den som tyckt sig stå på tur för en befodran men inte får det känner sig felaktigt behandlad.

Skiftande identifieringar med ålderskategorier

Individens placering i flerfaldiga sociala positioner baserade på kön, ålder, etnicitet m.fl. innebär att de har möjlighet att identifiera sig med flera kategorier. Var och en av dessa identifieringar kopplas till en uppsättning normer och öppnar för olika handlingsutrymme. De mångfaldiga positionerna innebär att interaktionen kan beskrivas som ständiga växlingar mellan identifiering med somliga kategorier och särskiljanden utifrån andra. För åldersidentiteter innebär den glidande positioneringen också att det under perioder kan finnas mer än en åldersidentitet som man återkommande identifierar sig med.

Tidigare studier visar alltså att varken den kronologiska åldersbeteckningen eller omgivningens identitetstillskrivanden återspeglar individens egna åldersidentifieringar. Med utgångspunkt i forskning om åldersidentiteter, det vill säga om hur individer identifierar sig med föreställningar om ålderskategorier som gammal, ung osv. har begreppet *subjektiv ålder* introducerats. I studier har forskare använt sig av olika dimensioner för att belysa fenomenet. Gemensamt är att dessa inbegriper en upplevd ålder (hur gammal man känner sig), idealålder (hur gammal man skulle vilja vara) och utseendeålder (hur gammal man tror att andra ser en som) (se t.ex. Barak 1987, Westerhof & Barrett 2005, Öberg & Tornstam 2001).

Nutida forskning om åldersidentiteter har visat att individers åldersidentificeringar är kontextuella (se bl.a. Grenier 2005, Jones 2006, Nikander 2000, Krekula 2006). En och samma individ kan till exempel växla mellan att beskriva sig som gammal respektive fjärma sig från samma identitet (Krekula 2006). Vilken åldersidentitet som hamnar i fokus beror på vad som är mest framgångsrikt för individen i den aktuella situationen. Genom att hävda att man inte känner sig gammal kan den som förknippar hög ålder med lägre ambitioner till exempel sträva efter att bli bemött som en engagerad och aktiv person. Samma person kan i andra sammanhang beskriva sig som gammal för att motivera varför man avstår från somliga handlingar. Forskningsresultaten tyder på att anspelningar på den egna eller andras åldrar kan förstås som ett sätt att förhandla till exempel status, bemötande, handlingsutrymme och/eller materiella resurser (Krekula 2006, 2009).

En förutsättning för att en person som tycker sig vara diskriminerad ska relatera diskrimineringen till åldersdimensionen är att denne identifierar sig med den aktuella ålderskategorin. Individers flerfaldiga och kontextuella åldersidentificeringar pekar på att kopplingen mellan strukturella/institutionella ålderbaserade ojämlikheter och individers varseblivning av diskriminering i form av just åldersdiskriminering kan vara vag.

Ovanstående synliggör att olika grupper inom en och samma åldersposition kan ha olika förutsättningar att se sig som diskriminerade utifrån ålder och därför också olika benägenhet att uppmärksamma detta. Ett synliggörande av åldersdiskriminering kan därför inte baseras enbart på enskilda anmälningar. Det krävs också vetenskaplig analys, debatt och kunskap om strukturella skillnader i hur resurser och möjligheter fördelas mellan åldersgrupper. Det behövs också en identifiering av de antaganden som tagits som utgångspunkt för verksamheter och om vad deras närvaro innebär för olika grupper.

Referenser

- Adam, B. (1995) *Timewatch. The Social Analysis of Time*, London: Polity Press.
- Andersson, L. (1997) *Ålderism – Stereotypa föreställningar eller diskriminering som utgår från en människas ålder*. Rapporter från Stiftelsen Äldrecentrum 1997:14. Stockholm: Stiftelsen Äldrecentrum.
- Andersson, L. (2002) Ålderism, i Andersson, L. (red) *Socialgerontologi*. Lund: Studentlitteratur, 104–127.
- Acker, J. (1992): "Gendering Organisational Theory", i Mills, Albert & Tancred Peta (red): *Gendering Organisational Analysis*. London: Sage Publications.
- Blatterer, H. (2007) Contemporary Adulthood: Reconceptualizing an Uncontested Category, *Current Sociology*, Vol. 55, No. 6, 771–792.
- Barak, B. (1987) Cognitive age: A new multidimensional approach to measuring age identity. *International journal of aging and human development* 25(2):109–128.
- Barron, M. L. (1953) Minority Group Characteristics of the Aged in American Society, *Journal of Gerontology* 8:477–482.
- Bodily, C. L. (1994) Ageism and the Deployments of 'Age', i Sarbin, T. R. & Kitsuse, J. I. (red) *Constructing the Social*. London: Sage, 174–194.
- Butler, R. N. (1969) Age-ism: Another Form of Bigotry, *The Gerontologist* 9:243–246.
- Butler, R. N. (1980) Ageism: A Foreword, *Journal of Social Issues* 36(2):8–11.
- Bytheway, B. (1995) *Ageism*. Buckingham: Open University Press.
- Calasanti, T. M. & Slevin, K. F. (2001) *Gender, social inequalities, and aging*, Altamira Press, Lanham.
- Crenshaw, K. W. (1993) Beyond Racism and Misogyny: Black Feminism and 2 Live Crew, i Matsuda, M. J. (red) *Words that Wound: Critical Race Theory, Assaultive Speech and the First Amendment*. Boulder: Westview Press, 111–132.

- de los Reyes, P., Molina, I. & Mulinari, D. (2003) Intersektionalitet som teoretisk ram vs mångfaldsperspektivets tomma retorik, *Kvinnovetenskaplig tidskrift* 3–4:159–164.
- Diskrimineringslag (2008:567), Regeringskansliets rättsdatabas.
- Ericson, M. (2009) *Jämställdhet och mångfald inom kommunal räddningstjänst – en forskningsöversikt*. Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 0024–09.
- Essed, P. (1991) *Understanding Everyday Racism: An Interdisciplinary Theory*. Newbury Park: Sage.
- Gordon, H. R. (2007) Allies Within and Without. How Adolescent Activists Conceptualize Ageism and Navigate Adult Power in Youth Social Movements, *Journal of Contemporary Ethnography*, Vol. 36, No. 6, 631–668.
- Grenier, A. M. (2005) The contextual and social locations of older women's experiences of disability and decline, *Journal of aging studies*, 19:131–146.
- Heikkinen, S. & Krekula, C. (2008) Ålderism – ett fruktbart begrepp?, *Sociologisk forskning*, 2:18–34.
- Holstein, J. A. & Gubrium, J. F. (2000) *Constructing the Life Course*. New York: General Hall Inc.
- James, A., Jenks, C. & Prout, A. (1998) *Theorizing Childhood*, Williston: Teachers College Press.
- Jones, R. L. (2006) 'Older people' talking as if they are not older people: Positioning theory as an explanation, *Journal of aging studies*, 20:79–91.
- Jonsson, J.O., Helve, H. & Wichström, L. (2003) *Ungdomsforskning i Sverige 1995–2005, En utvärderingsrapport*, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap.
- Kalish, R. A. (1979) The New Ageism and the Failure Models: A Polemic, *The Gerontologist* 19(4):398–402.
- Krekula, C. (2006) *Kvinna i ålderskodad värld. Om äldre kvinnors förkroppsligade identitetsförhandlingar*. Uppsala: Sociologiska institutionen, Uppsala universitet.

- Krekula, C. (2009) Age coding: On age-based practices of distinction, *International Journal for the Study of Ageing and Later Life*, 4:2:7–31.
- Krekula, C. (i tryck) Ålderskodningar i äldreomsorgen, i Johansson, S.(red) *Omsorg och mångfald*, Gleerups förlag.
- Krekula, C., Närvänen, A-L, & Näsman, E. (2005) Ålder i intersektionell analys, *Kvinnovetenskaplig tidskrift* 2–3:81–94.
- Lykke, N. (2003) Intersektionalitet: ett användbart begrepp för genusforskningen, *Kvinnovetenskaplig Tidskrift*, 1:47–56.
- Mulinari S. & Neergard, A. (2004) *Den nya svenska arbetarklassen*. Umeå: Borea.
- Nikander, P. (2000) 'Old' vs. 'little girl': A discursive approach to age categorization and morality, *Journal of aging studies*, 14 (4):335–358.
- Palmore, E. B. (1999) *Ageism: Negative and Positive*. New York: Springer Publishing Company.
- Palmore, E. B. (2001) The Ageism Survey: First Findings, *The Gerontologist* 41(5):572–575.
- Pincus, F. L. (1994) From Individual to Structural Discrimination, i Pincus, F. L. & Ehrlich, H.J. (red) *Race and Ethnic Conflict*. fjärde uppl., Bedfors books.
- Rose. A. M. (1965) The Subculture Theory of Aging: A Framework for Research in Social Gerontology, 3–16 i Rose, A.M. & Peterson, W.A. (red) *Older People and Their Social World: The Sub-Culture of the Aging*. Philadelphia: F.A. Davis.
- Streib, G. F. (1965) Are the Aged a Minority Group?, i Neugarten, B. L. (red) *Middle Age and Aging: A Reader in Social Psychology*. Chicago: Chicago University, Press 35–46.
- Tornstam, L. (2005) *Åldrandets socialpsykologi*, Norstedts Akademiska Förlag.
- Tornstam, L. (2008) 'Valfrihet' – på vilkas villkor? *Äldre i Centrum* 2008:3:38–39.
- Turner, B. S. (1989) Ageing, status politics and sociological theory, *The British Journal of Sociology*, vol. 40, 1989:4.

- Westerhof, J. G., Barrett, A. E. & Steverink, N. (2003) Forever young? A comparison of age identities in the United States and Germany, *Research on aging*, 25(4): 366–383.
- Wilkinson, J. A. & Ferraro, K. F. (2002) Thirty Years of Ageism Research, 339–358 i Nelson, T. D. (red) *Ageism: Stereotyping and Prejudice Against Older Persons*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Öberg, P. & Tornstam, L. (2001) Youthfulness and fitness: Identity ideals for all ages? *Journal of aging and identity*, 6(1): 15–29.

EU-rätten och bestämmelserna om aktiva åtgärder i de svenska diskrimineringslagarna



Maria Bergström

1. EU-rätten om främjandearbetet inom samhällsområdena arbetsliv och utbildning

Denna rapport behandlar EU-rätten av relevans för bestämmelserna om aktiva åtgärder i de svenska diskrimineringslagarna. Rapporten tar sin utgångspunkt i utredningsuppdraget om aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter.

1.1. Det bakomliggande utredningsuppdraget

I enlighet med Dir. 2008:130 har en särskild utredare fått i uppdrag att undersöka effekterna av bestämmelser om aktiva åtgärder som tas upp i lagarna mot diskriminering. I uppdraget ingår att undersöka vilka aktiva åtgärder som har haft bäst effekt för respektive diskrimineringsgrund samt vilka kostnader åtgärderna medför för de berörda.

När det gäller regelverket kring aktiva åtgärder är det viktigt att fokusera på aktiva åtgärder som är effektiva och uppnår sitt syfte. Frågan är vilka åtgärder som är mest effektiva i praktiken och vilka som främst har symbolvärde. I prop. 2007/08:95 anges att kunskapen om vilka aktiva åtgärder som är mest effektiva samt vilka resurser de aktiva åtgärderna tar i anspråk är begränsad. Med hänsyn till regeringens arbete med regelförenkling är det också av största vikt att en avvägning görs mellan behovet av en utökning av aktiva åtgärder och strävan att inte ålägga arbetsgivare och andra alltför omfattande administrativa uppgifter. Det finns därför behov av att utreda om och på vilket sätt de olika bestämmelserna om aktiva åtgärder har haft effekter på arbetet för att främja lika rättigheter och möjligheter.

Uppdraget omfattar arbetet för lika rättigheter och möjligheter oavsett diskrimineringsgrund, dvs. kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning på arbetslivsområdet och utbildningsområdet samt inom utbildningsområdet även oavsett funktionshinder och sexuell läggning. Diskrimineringsförbud för den nya diskrimineringsgrunden könsöverskridande identitet eller uttryck gäller alla samhällsområden medan åldersdiskriminering förbjuds inom utbildningsverksamhet och i arbetslivet i vid mening.

Den särskilde utredaren ska också överväga hur krav på aktiva åtgärder kan göras tydliga, skarpa och väl sanktionerade, dvs. kopplas till en verkningfull sanktion, samt om krav på aktiva åt-

gärder, och i så fall vilka, bör utvidgas till fler diskrimineringsgrunder och fler samhällsområden.

- Tydliga och starka krav på aktiva åtgärder.
- Väl sanktionerade.
- Utvidgning mot fler diskrimineringsgrunder och fler samhällsområden.

Regeringen anförde i proposition 2007/08:95 att det saknas beredningsunderlag för att överväga någon annan sanktion än vite för den som inte följer kravet på aktiva åtgärder och att behovet bör belysas i en utredning.

Utredaren ska lämna förslag på författningsändringar och andra åtgärder samt analysera sina förslag om krav på aktiva åtgärder i förhållande till andra regelverk. Utredaren ska redovisa vilka konsekvenser de föreslagna aktiva åtgärderna, såväl ändrade som eventuellt vidgade får för de verksamheter som omfattas av kravet. Detta avser såväl ekonomiska, inklusive statsfinansiella, som organisatoriska och administrativa konsekvenser. Åtgärdernas effekter ska relateras till kostnaderna för att uppnå desamma.

Utredaren ska, i relevanta delar, beakta EU-rätten på området. I enlighet därmed behandlar denna rapport EU-rätten av relevans för bestämmelserna om aktiva åtgärder i de svenska diskrimineringslagarna.

1.2. EU:s åtgärder för jämställdhet och icke-diskriminering

Sedan år 2000 finns det inte bara EU-lagar om jämställdhet utan också om icke-diskriminering. Alla som bor och arbetar i EU har därför ett minimiskydd mot diskriminering. Bestämmelserna ska garantera likabehandling oberoende av

- ras eller etniskt ursprung,
- religion eller övertygelse,
- funktionshinder,
- sexuell läggning,
- ålder.

EU:s mål är att garantera likabehandling i det dagliga livet på flera områden, t.ex. arbete, utbildning, hälso- och sjukvård och tillgång till varor och tjänster. EU-kommissionen lägger stor vikt vid att informera människor om deras rättigheter och skyldigheter enligt EU:s jämlikhetslagstiftning.¹

Lagstiftningen har stor betydelse för jämlikhetsarbetet, men kommissionen anser att mer måste göras. EU stöder därför en rad åtgärder för att bekämpa diskriminering. Det handlar bl.a. om finansiering av olika projekt, forskning och stöd till informationskampanjer. Kommissionen vill också se till att alla delar av samhället samverkar för att skapa jämlikhet i hela EU. Den samarbetar därför med en rad organisationer och organ. Kommissionen stöder flera olika frivilligorganisationer som företräder människor som riskerar att diskrimineras i EU.

EU:s lagar och politiska initiativ ger bara resultat om människor känner till och förstår dem. Kommissionen har därför startat informationskampanjen ”För mångfald – mot diskriminering” som pågår i hela EU. Målet är att öka kunskapen om jämlikhetslagarna och lyfta fram fördelarna med mångfald på arbetsplatsen och i samhället i stort.

Utvalda nationella upplysningskampanjer stöddes först genom gemenskapens åtgärdsprogram för bekämpning av diskriminering 2004. Utbildning är vidare ett av de viktigaste redskapen i kampen mot diskriminering. År 2007 finansierade därför kommissionen genom programmet Progress en rad olika utbildningsinsatser om icke-diskriminering, som pågick under hela 2008.²

För att sprida resultaten från Europeiska året för lika möjligheter 2007, tillsatte kommissionen i juli 2008 en expertgrupp för icke-diskriminering och jämställdhet. Den granskar konsekvenserna av medlemsländernas och EU:s åtgärder mot diskriminering, validerar god praxis genom ömsesidigt lärande och utvärderar politikens effekter.³

¹ Se kommissionens hemsida om sysselsättning, socialpolitik och lika möjligheter, på <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=423&langId=sv>

² Progress är EU:s program för sysselsättning och social solidaritet. Se vidare kommissionens hemsida på <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=sv>

³ Kommissionens hemsida om sysselsättning, socialpolitik och lika möjligheter, på <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=423&langId=sv>

1.3. EU-rätten och likabehandlingsprincipen

EU-samarbetet vilar på principen om likabehandling eller icke-diskriminering. EU-rätten tillåter emellertid vissa avsteg från den grundläggande likabehandlingsprincipen. Utöver vad som ryms inom detta nationella handlingsutrymme får medlemsstaterna emellertid inte själva utforma lagregler eller bestämmelser som strider mot EU-rätten. För att uttolka den närmare innebörden av EU-rätten på området krävs en studie av EU:s rättskällor inklusive fördragen, grundläggande principer, EU:s lagstiftning samt EU-domstolens praxis.

1.3.1. EU-rätten och skyddet för de grundläggande rättigheterna

EG-rätten har en särskild ställning i EU:s medlemsstater genom att den har företräde framför nationell rätt. Vid en eventuell konflikt mellan EG-regler och nationell lagstiftning ges EG-reglerna företräde. Principen om EG-rättens företräde medför att Sverige har en skyldighet att anpassa lagstiftningen så att den överensstämmer med EU-fördraget. Ett förbehåll finns dock. I RF 10:5 stadgas att riksdagens överlåtelse av beslutanderätt förutsätter att fri- och rättighetskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Detta konstaterande i betänkandet ”Regeringsformen ur ett könsperspektiv” illustrerar väl den inneboende spänningen mellan EU:s och medlemsstaternas syn på företrädesprincipen och rättighetskyddet inom EU.⁴ Ordalydelsen i RF 10:5 genom vilken den svenska ståndpunkten kommit till uttryck inspirerades av den Tyska författningsdomstolens dom i det välkända Solange II-målet från 1986.⁵ Då uttalade den tyska författningsdomstolen att den fortsättningsvis inte i enskilda fall skulle granska gemenskapslagstiftningen i förhållande till de tyska konstitutionella rättigheterna så länge EU-domstolen på ett tillfredställande sätt kunde anses skydda de grundläggande fri- och rättigheterna. Sedan 1986 har principen om att gemenskapsrätten ska respektera Europakonventionen fördragsfästs i tidigare artikeln 6.2 EU-fördraget (EUF).

⁴ SOU 2007:67 Regeringsformen ur ett könsperspektiv, s. 27–28.

⁵ Wünche Handelsgesellschaft, avgörande av den 22 oktober 1986, [1978] 3 CMLR 225.

Enligt nuvarande artikel 6.3 EUF ska de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen, och som de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, ingå i unionsrätten som allmänna principer. EU-domstolen har redan tidigare förklarat att mänskliga rättigheter utgör en integrerad del av de allmänna rättsprinciper vars upprätthållande domstolen ska säkerställa och att skyddet för mänskliga rättigheter även innefattar rättigheterna i Europakonventionen. EU bygger således på principen om respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, och ska ansluta sig till europakonventionen vilket framgår av artikel 6.1 EUF.

Artikel 14 i Europakonventionen innehåller ett förbud mot diskriminering. I artikeln föreskrivs att åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen ska säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Diskrimineringsförbudet i artikel 14 omfattar även de rättigheter som skrivits in i konventionens tilläggsprotokoll. Diskrimineringsgrunderna är inte uttömmande angivna. Därför kan även andra diskrimineringsgrunder såsom funktionshinder, sexuell läggning och ålder omfattas av artikel 14. Av praxis från den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) framgår att artikel 14 – i kombination med andra artiklar i konventionen – har ansetts vara tillämplig då en person diskrimineras på grund av sin sexuella läggning. I rekommendation 1474 (2000) från parlamentariska församlingen till ministerkommittén i Europarådet rekommenderas ministerkommittén att bl.a. införa sexuell läggning som uttrycklig diskrimineringsgrund i Europakonventionen. Att diskrimineringsgrunderna i artikel 14 inte är uttömmande angivna innebär inte att varje åtskillnad eller olikhet i behandling mellan personer är att betrakta som diskriminering. I likhet med vad som gäller enligt bl.a. FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter är en åtskillnad att anse som tillåten om den har en objektiv och godtagbar grund och om distinktionen står i proportion till sitt ändamål.⁶

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna gäller för EU:s institutioner och för medlemsstaterna när de tillämpar EU-rätten. Stadgan omfattar medborgerliga, politiska,

⁶ Detta stycke ordagrant från prop. 2007/2008:95, s. 54.

ekonomiska, sociala och samhälleliga rättigheter. I artikel 20 i stadgan anges att alla människor är lika inför lagen. Av artikel 21.1 framgår att all diskriminering på grund av bland annat kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning ska vara förbjuden. Diskriminering utgör således ett brott mot grundläggande mänskliga rättigheter. Enligt artikel 23 ska jämställdhet mellan kvinnor och män säkerställas på alla områden inbegripet anställning, arbete och lön. Vidare anges att principen om jämställdhet inte utgör hinder för att behålla eller vidta åtgärder som innebär särskilda förmåner för det underrepresenterade könet. Artikel 24 handlar om barnets rättigheter och artikel 25 om äldres rättigheter. Enligt artikel 26 erkänner och respekterar unionen rätten för personer med funktionshinder att få del av åtgärder som syftar till att stärka deras oberoende, sociala och yrkesmässiga integrering och deltagande i samhällslivet. EU:s stadga om skydd för de grundläggande rättigheterna är rättsligt bindande från och med 1 december 2009 då Lissabonfördraget trädde i kraft.⁷

Stadgan skapar inte några nya rättigheter eller nya förpliktelser för medlemsstaterna utan ska enbart befästa dem som redan gäller. I och med Lissabonfördragets ikraftträdande fick stadgan samma rättsliga värde som fördragen. Bestämmelserna i stadgan får dock inte i sig utgöra rättslig grund för antagande av EU-rättsakter. I avvaktan på stadgans status som rättsligt bindande, hänvisade EU-domstolen till stadgans innehåll som mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner.⁸

1.3.2. Likabehandlingsprincipen och dess uttryck i EU:s rättskällor

En av EU-rättens grundläggande rättsprinciper är icke-diskrimineringsprincipen eller likabehandlingsprincipen i artikel 18.1 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUFF), tidigare 12.1 EG-fördraget (EGF) m.fl. artiklar. Likabehandlingsprincipen

⁷ Stadga om skydd för de grundläggande rättigheterna, EGT 2000, C 364/1.

⁸ Se vidare Hettne, J., Rättsprinciper som styrmedel: Allmänna rättsprinciper i EU:s domstol, 2008, s. 247 med däri angiven praxis.

förbjuder varje form av diskriminering grundad på nationalitet inom fördragets tillämpningsområde. Principen om icke-diskriminering har i rättspraxis utökats till att även omfatta krav på likabehandling mellan könen. I målet *Defrenne*,⁹ från 1976, slog EU-domstolen fast att principen om likabehandling oavsett kön utgör en allmän rättsprincip som skyddas av EU-rätten. Enligt artikel 157.1 EUFF (tidigare 141.1 EGF) ska medlemsstaterna säkerställa att principen om lika lön för män och kvinnor för lika eller likvärdigt arbete tillämpas. Denna bestämmelse har successivt utvecklats till ett antal EU-rättsakter.¹⁰

Genom Amsterdamfördraget utvecklades principen om likabehandling oavsett kön. Enligt artikel 2 EUFF stadgas nu att Unionen bland annat ska bygga på värdet respekt för människans jämlikhet samt jämställdhet mellan kvinnor och män. I artikel 8 EUFF (tidigare 3.2 EGF) anges vidare att EU i sin verksamhet ska undanröja bristande jämställdhet mellan kvinnor och män och att främja jämställdhet mellan dem. Dessutom kan rådet, genom införandet av artikel 19 EUFF (tidigare 13 EGF), genom enhälligt beslut, på förslag av kommissionen och efter Europaparlamentets godkännande, vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. I målet *Mangold*,¹¹ slog EU-domstolen fast att den relativt nya diskrimineringsgrunden åldersdiskriminering utgör en allmän rättsprincip. Detta innebär att den är självständig i förhållande till eventuell sekundärrätt och att den kan ha horisontell direkt effekt. Detta skulle kunna innebära att detsamma gäller för övriga diskrimineringsgrunder i artikel 19 EUFF (tidigare 13 EGF).¹²

Vid sidan av EU:s primärrätt finns en omfattande bindande och icke-bindande sekundärrätt samt praxis från EU-domstolen. Sekundärlagstiftningen i fråga om könsdiskriminering är omfattande. Lagstiftningen omfattar bl.a. likalönedirektivet (direktiv 75/117/EEG), likabehandlingsdirektivet (direktiv 76/207/EEG, ändrat genom direktiv 2002/73/EG), direktivet om företags- eller

⁹ Mål 43/75 *Defrenne* mot *Sabena* REG 1976, s. 455; svensk specialutgåva, volym 3.

¹⁰ Enligt EU-domstolens praxis samt sekundärlagstiftning likställs inte homosexuella förhållanden ännu med heterosexuella. Mål C-249/96 *Lisa Jacqueline Grant* mot *South-West Trains Ltd*, REG 1998, s. I-621, samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG (rörlighetsdirektivet) om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, EUT 2004, L 158/77. För övrig sekundärlagstiftning baserad på artikel 141 EGF se vidare nedan.

¹¹ Mål C-144/04 *Mangold* REG 2005, s. I-9981.

¹² Se vidare bl.a. Bernitz, U., Kjellgren, A., *Europarättens grunder*, 3e upplagan, 2007, s. 105.

yrkesbaserade system för social trygghet (direktiv 86/378/EEG, ändrat genom direktiv 96/97/EG)), bevisbördedirektivet (direktiv 97/80/EG, ändrat genom direktiv 98/52/EG). Dessa direktiv upphävdes av det s.k. recastdirektivet (direktiv 2006/54/EG) och upphörde att gälla den 15 aug 2009.¹³ Övriga nu gällande direktiv av relevans för diskrimineringsgrunden kön är direktivet om social trygghet (direktiv 79/7/EEG),¹⁴ direktivet om egen rörelse (direktiv 86/613/EEG),¹⁵ direktivet om likabehandling av kvinnor och män i fråga om varor och tjänster (direktiv 2004/113/EG).¹⁶

För andra diskrimineringsgrunder än kön finns sedan 2000 två direktiv om diskriminering. Det är dels direktivet mot etnisk diskriminering (direktiv 2000/43/EG)¹⁷ som omfattar diskrimineringsgrunderna ras och etniskt ursprung, dels arbetslivsdirektivet (direktiv 2000/78/EG)¹⁸ som omfattar diskrimineringsgrunderna religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder och sexuell läggning.

Förutom de bindande rättsakterna finns icke-bindande rekommendationer, resolutioner och handlingsprogram, osv. avseende exempelvis jämställdhet mellan kvinnor och män.

1.3. Kort om EU-lagstiftningens innehåll

I enlighet med vad som konstaterades i SOU 2006:22 är diskriminering förbjuden enligt likabehandlingsdirektivet (76/207/EEG) (from 15 augusti 2009 upphävt och ersatt av det s.k. recast-

¹³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (omarbetning), EUT 2006, L 204/23.

¹⁴ Rådets direktiv 79/7/EEG av den 19 december 1978 om successivt genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om social trygghet, EGT 1979, L 6/24. Svensk specialutgåva område 5 volym 2, s. 111.

¹⁵ Rådets direktiv 86/613/EEG av den 11 december 1986 om tillämpningen av principen om likabehandling av kvinnor och män med egen rörelse, bland annat jordbruk, samt om skydd för kvinnor med egen rörelse under havandeskap och moderskap, EGT 1986, L 359/56. Svensk specialutgåva område 6 volym 2, s. 133.

¹⁶ Rådets direktiv 2004/113/EG av den 13 december 2004 om genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster, EGT 2004, L 373/37.

¹⁷ Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung, EGT 2000, L 180/22.

¹⁸ Rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling, EGT 2000, L 303/16.

direktivet (2006/54/EG)),¹⁹ direktivet mot etnisk diskriminering (2000/43/EG) samt arbetslivsdirektivet (2000/78/EG) i fråga om:²⁰

- villkor för tillträde till anställning, till verksamhet som egenföretagare och till yrkesutövning, inklusive urvalskriterier och krav för anställning inom alla verksamhetsgrenar på alla nivåer i arbetslivet, inbegripet befordran,
- tillträde till alla typer och alla nivåer av yrkesvägledning, yrkesutbildning, högre yrkesutbildning och omskolning, inklusive yrkespraktik,
- anställnings- och arbetsvillkor, inklusive uppsägning, avskedande och löner, och medlemskap och medverkan i en arbetstagar- eller arbetsgivarorganisation eller i andra organisationer vars medlemmar utövar ett visst yrke, inbegripet de förmåner dessa organisationer tillhandahåller.

Enligt direktivet mot etnisk diskriminering (2004/43/EG) är diskriminering dessutom förbjuden i fråga om:

- socialt skydd, inklusive social trygghet samt hälso- och sjukvård, sociala förmåner,
- utbildning, och
- tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster som är tillgängliga för allmänheten, inklusive bostäder.

Det konstaterades att,²¹ direktivet om social trygghet (79/7/EEG), samt direktivet om egen rörelse (86/613/EEG), som gäller för diskrimineringsgrunden kön, förbjuder diskriminering i fråga om lagstadgade system för social trygghet,²² respektive bedrivande av

¹⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (omarbetning), EUT 2006, L 204/23, innehåller bestämmelser för att genomföra principen om likabehandling i fråga om följande: a) Tillträde till anställning, inklusive befordran, och yrkesutbildning. b) Arbetsvillkor, inklusive lön. c) Företags- eller yrkesbaserade system för social trygghet. Det innehåller också bestämmelser om fastställande av lämpliga förfaranden för att garantera att detta genomförande blir effektivare. (Artikel 1).

²⁰ SOU 2006:22 En sammanhållen diskrimineringslagstiftning, Del 1, slutbetänkande av diskrimineringskommittén, s. 401–402.

²¹ SOU 2006:22 En sammanhållen diskrimineringslagstiftning, Del 1, slutbetänkande av diskrimineringskommittén, s. 402.

²² Rådets direktiv 79/7/EEG av den 19 december 1978 om successivt genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om social trygghet, EGT 1979, L 6/24, Svensk specialutgåva, område 5, volym 2, s. 111.

egen rörelse.²³ Vidare förbjuder direktivet om likabehandling av kvinnor och män i fråga om varor och tjänster (2004/113/EG) diskriminering för alla personer som tillhandahåller varor och tjänster som är tillgängliga för allmänheten oberoende av den berörda personen, såväl inom den offentliga som den privata sektorn, inklusive offentliga organ, och som erbjuds utanför området för privat- och familjeliv och transaktioner som utförs i det sammanhanget.

1.3.1. EU:s kompetens att anta diskrimineringslagstiftning

Det nu upphävda likalönedirektivet (75/117/EEG) från 1975 som gällde för diskrimineringsgrunden kön, antogs av rådet med hänvisning till nuvarande artikel 115 EUFF (tidigare 94 EGF om den gemensamma marknaden).²⁴ Det nu upphävda likabehandlingsdirektivet (76/207/EEG) från 1976, antogs däremot av rådet med hänvisning till restkompetensen, det vill säga nuvarande artikel 352 EUFF (tidigare 308 EGF).²⁵ Detsamma gäller det ännu gällande direktivet om social trygghet (79/7/EEG) från 1978.²⁶ Direktivet om egen rörelse (86/613/EEG) från 1986 däremot är grundat på nuvarande artikel 115 EUFF (tidigare 94 EGF) tillsammans med restkompetensen i artikel 352 EUFF (tidigare 308 EGF).²⁷ Detsamma gäller det numera upphävda direktivet om företags- eller yrkesbaserade system för social trygghet (86/378/EEG).²⁸

²³ Rådets direktiv 86/613/EEG av den 11 december 1986 om tillämpningen av principen om likabehandling av kvinnor och män med egen rörelse, bland annat jordbruk, samt om skydd för kvinnor med egen rörelse under havandeskap och moderskap, EGT 1986, L 359/56.

²⁴ Rådets direktiv 75/117/EEG av den 10 februari 1975 om tillnärmningen av medlemsstaternas lagar om tillämpningen av principen om lika lön för kvinnor och män, EGT 1975, L 45/19. Svensk specialutgåva område 13, volym 4, s. 78.

²⁵ Rådets direktiv 76/207/EEG av den 9 februari 1976 om genomförandet av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om tillgång till anställning, yrkesutbildning och befordran samt arbetsvillkor, EGT 1976, L 39/40, Svensk specialutgåva, område 5, volym 1 s. 191.

²⁶ Rådets direktiv 79/7/EEG av den 19 december 1978 om successivt genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om social trygghet, EGT 1979, L 6/24, Svensk specialutgåva, område 5, volym 2, s. 111.

²⁷ Rådets direktiv 86/613/EEG av den 11 december 1986 om tillämpningen av principen om likabehandling av kvinnor och män med egen rörelse, bland annat jordbruk, samt om skydd för kvinnor med egen rörelse under havandeskap och moderskap, EGT 1986, L 359/56.

²⁸ Rådets direktiv 86/378/EEG av den 24 juli 1986 om genomförandet av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om företags eller yrkesbaserade system för social trygghet, EGT 1986, L 225/40.

Ett antal direktiv har vidare antagits av rådet på grundval av artikel 19 EUFF (tidigare 13 EGF). Direktivet mot etnisk diskriminering (2000/43/EG) gäller för diskrimineringsgrunderna ras och etniskt ursprung,²⁹ medan arbetslivsdirektivet (2000/78/EG) gäller för diskrimineringsgrunderna religion och övertygelse, funktionshinder, sexuell läggning och ålder.³⁰ Dessutom är direktivet om likabehandling av kvinnor och män i fråga om varor och tjänster (2004/113/EG) grundat på artikel 19 EUFF (tidigare 13 EGF).³¹ Vidare föreligger ett förslag till rådsdirektiv om genomförande av principen om likabehandling av personer oavsett religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.³² Efter Lissabonfördragets ikraftträdande återfinns innehållet i artikel 19 EUFF (tidigare 13 EGF), i andra delen av EUFF. Enhällighet krävs fortfarande för beslut i rådet medan Europaparlamentet fått ett större inflytande över lagstiftningsprocessen i dessa frågor.

Slutligen har ett antal direktiv såsom det s.k. recastdirektivet (2006/54/EG) och det därmed upphävda bevisbördedirektivet (97/80/EG) antagits på grundval av artikel 157 EUFF (tidigare 141 EGF).³³ Vidare antogs direktiv 2002/73/EG om ändring av rådets direktiv 76/207/EEG med stöd av artikel 157.3 EUFF (tidigare 141.3 EGF) istället för artikel 352 EUFF (tidigare 308 EGF).³⁴ Enligt artikel 157.3 EUFF (tidigare 141.3 EGF) ska rådet enligt förfarandet i artikel 294 EUFF (tidigare 251 EGF) och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén besluta om åtgärder för att säkerställa tillämpningen av principen om lika möjligheter och lika behandling av kvinnor och män i frågor som rör anställning

²⁹ Rådets direktiv 86/378/EEG av den 24 juli 1986 om genomförandet av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om företags eller yrkesbaserade system för social trygghet, EGT 1986, L 225/40.

³⁰ Rådets direktiv 2000/78/EG om inrättandet av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet, EUT 2000, L 303/16.

³¹ Rådets direktiv 2004/113/EG av den 13 december 2004 om genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster, EUT 2004, L 373/37.

³² Förslag till rådets direktiv om genomförande av principen om likabehandling av personer oavsett religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. KOM(2008)426 slutlig.

³³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (omarbetning), EGT 2006, L 204/23, samt rådets direktiv 97/80/EG av den 15 december 1997 om bevisbörda vid mål om könsdiskriminering, EGT 1998, L 14/6.

³⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/73/EG av den 23 september 2002 om ändring av rådets direktiv 76/207/EEG, EGT 2002, L 269/15. Upphävt genom direktiv 2006/54/EG.

och yrke, inklusive principen om lika lön för lika eller likvärdigt arbete.

1.3.2. EU:s lagstiftning i fråga om könsdiskriminering

EU:s lagstiftning i fråga om könsdiskriminering är numera omfattande. Såsom nämnts ovan innebär det så kallade recastdirektivet (2006/54/EG) bl.a. att bestämmelserna i likalönedirektivet (75/117/EEG), likabehandlingsdirektivet (76/207/EEG), direktivet om företags- eller yrkesbaserade system för social trygghet (86/378/EEG) och bevisbördedirektivet (97/80/EEG) sammanförs i ett direktiv. Då lagstiftning gällande både före och efter den 15 augusti 2009 är av relevans för det bakomliggande uppdraget följer en överblick baserad på framställningen i prop. 2007/08:95. Med andra ord redogörs för det huvudsakliga innehållet i respektive upphävt direktiv följt av recastdirektivet samt övriga nu gällande direktiv.³⁵ Såsom understryks vidare nedan innebär den nya diskrimineringslagen att hittillsvarande bestämmelser om aktiva åtgärder i princip fortsätter att gälla.

Likalönedirektivet (upphävt)

Rådets direktiv 75/117/EEG av 10 februari 1975 om tillnärmningen av medlemsstaternas lagar om tillämpningen av principen om lika lön för kvinnor och män brukar benämnas likalönedirektivet.³⁶ Enligt artikel 1 innebär principen om lika lön för kvinnor och män som skisserats i artikel 157 EUFF (tidigare 141 EGF), ”likalönsprincipen”, att för lika arbete eller för arbete som tillerkänns lika värde ska all diskriminering på grund av kön avskaffas vid alla former och villkor för ersättningen. I synnerhet när ett arbetsvärderingssystem används för att bestämma lön, måste detta vara baserat på samma kriterier för både kvinnor och män och vara utformat så, att det utesluter all diskriminering på grund av kön. I direktivet ställs bl.a. krav på att medlemsstaterna ska avskaffa all diskriminering mellan kvinnor och män som strider mot likalöns-

³⁵ Prop. 2007/08:95, s. 57 ff.

³⁶ Rådets direktiv 75/117/EEG av den 10 februari 1975 om tillnärmningen av medlemsstaternas lagar om tillämpningen av principen om lika lön för kvinnor och män, EGT 1975, L 45/19. Svensk specialutgåva område 13, volym 4, s. 78. Upphävt genom direktiv 2006/54/EG.

principen och som kan hänföras till lagar och andra författningar och att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som behövs för att säkerställa att bestämmelser i kollektivavtal, löneskalor, löneavtal eller individuella anställningsavtal som strider mot likalönsprincipen ska eller får förklaras ogiltiga eller får ändras.

Likabehandlingsdirektivet (upphävt)

Rådets direktiv 76/207/EEG av den 9 februari 1976 om genomförandet av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om tillgång till anställning, yrkesutbildning och befordran samt arbetsvillkor brukar benämnas likabehandlingsdirektivet.³⁷ Syftet med direktivet är att i medlemsstaterna genomföra principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om tillgång till anställning, yrkesutbildning, befordran, arbetsvillkor och – under vissa förutsättningar – i fråga om social trygghet. Under år 2002 gjordes omfattande ändringar i likabehandlingsdirektivet. Med stöd av artikel 157.1 EUFF (tidigare 141.3 EGF) antogs direktiv 2002/73/EG om ändring av rådets direktiv 76/207/EEG.³⁸ Syftet därmed var att uppdatera de 25 år gamla bestämmelserna i likabehandlingsdirektivet med hänsyn dels till EU-domstolens rättspraxis, dels till kommissionens förslag till två nya direktiv om diskriminering, direktivet mot etnisk diskriminering (2000/43/EG) och arbetslivsdirektivet (2000/78/EG).

Likabehandlingsdirektivet innehåller förbud mot direkt och indirekt diskriminering på grund av kön. Trakasserier, sexuella trakasserier och instruktioner att diskriminera definieras som diskriminering och omfattas av diskrimineringsförbudet. Förbuden mot diskriminering gäller inom arbetslivet i vid mening i fråga om villkor för tillträde till anställning, till verksamhet som egenföretagare och till yrkesutövning, tillträde till yrkesvägledning, yrkesutbildning, högre yrkesutbildning, omskolning och yrkespraktik, anställnings- och arbetsvillkor och medlemskap, medverkan och medlemsförmåner i arbetstagarorganisationer, arbetsgivarorganisationer och yrkesorganisationer. Undantag från diskrimineringsför-

³⁷ Rådets direktiv 76/207/EEG av den 9 februari 1976 om genomförandet av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om tillgång till anställning, yrkesutbildning och befordran samt arbetsvillkor, EGT 1976, L 39/40. Svensk specialutgåva område 5, volym 1, s. 191. Ändrat genom direktiv 2002/73/EG, upphävt genom direktiv 2006/54/EG.

³⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/73/EG av den 23 september 2002 om ändring av rådets direktiv 76/207/EEG, EGT 2002, L 269/15. Upphävt genom direktiv 2006/54/EG.

buden får göras för verkliga och avgörande yrkeskrav, för att skydda kvinnor under graviditet och mammaledighet samt för positiv särbehandling. Lagar och andra författningar som strider mot principen om likabehandling ska upphävas. Vidare finns bestämmelser om bl.a. förebyggande åtgärder mot diskriminering, skydd mot repressalier, tillgång till rättsliga och/eller administrativa förfaranden, sanktioner, organ för främjande av likabehandling och dialog mellan arbetsmarknadens parter. Likabehandlingsdirektivet är ett s.k. minimidirektiv. Detta innebär att medlemsstaterna får införa eller behålla bestämmelser som går längre än direktivet. Det skydd som redan finns på de områden som omfattas av direktivet får dock inte inskränkas.

Direktivet om företags- eller yrkesbaserade system för social trygghet (upphävt)

Rådets direktiv 86/378/EEG om genomförandet av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om företags eller yrkesbaserade system för social trygghet har som syfte att i företags- eller yrkesbaserade system för social trygghet genomföra principen om likabehandling av kvinnor och män.³⁹

Bevisbördedirektivet (upphävt)

Rådets direktiv 97/80/EG om bevisbörda vid mål om könsdiskriminering brukar benämnas bevisbördedirektivet.⁴⁰ Syftet med direktivet är att säkerställa större effektivitet i de åtgärder som medlemsstaterna vidtar i enlighet med principen om likabehandling, för att alla personer som anser sig kränkta genom att principen om likabehandling inte har tillämpats på dem ska kunna göra sina rättigheter gällande vid rättegång efter att eventuellt ha vänt sig till andra behöriga instanser. Medlemsstaterna ska i enlighet med sina

³⁹ Rådets direktiv 86/378/EEG av den 24 juli 1986 om genomförandet av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om företags eller yrkesbaserade system för social trygghet, EGT 1986, L 225/40. Ändrat genom direktiv 96/97/EG, upphävt genom direktiv 2006/54/EG.

⁴⁰ Rådets direktiv 97/80/EG av den 15 december 1997 om bevisbörda vid mål om könsdiskriminering, EGT 1998, L 14/6. Utvidgat till att omfatta Storbritannien och Nordirland genom rådets direktiv 98/52/EG av den 13 juli 1998 om att utvidga direktiv 97/80/EG om bevisbörda vid mål om könsdiskriminering till att omfatta Förenade kungariket Storbritannien och Nordirland, EGT 1998, EGT L 205/66. Båda upphävda genom direktiv 2006/54/EG.

nationella rättssystem vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att det, när personer, som anser sig kränkta genom att principen om likabehandling inte har tillämpats på dem, inför domstol eller annan behörig instans lägger fram fakta som ger anledning att anta det har förekommit direkt eller indirekt diskriminering, ska åligga svaranden att bevisa att det inte föreligger något brott mot principen om likabehandling. Direktivet hindrar inte att medlemsstaterna inför bevisregler som är fördelaktigare för käranden.

Recastdirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (omarbetning) brukar benämnas recastdirektivet.⁴¹ Direktivet innebär såsom nämnts ovan bl.a. att bestämmelserna i likalönedirektivet (75/117/EG), likabehandlingsdirektivet (76/207/EEG), direktivet om företags- eller yrkesbaserade system för social trygghet (86/378/EEG) och bevisbördedirektivet (97/80/EEG) sammanförs i ett direktiv. Dessutom införs vissa nya bestämmelser såsom att en bestämmelse om bevisbördan gäller alla sakområden som omfattas av direktivet och att ett organ för främjande av likabehandling ska finnas för alla sakområden som omfattas av direktivet. Medlemsstaterna ska sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet senast den 15 augusti 2008. Skyldigheten att införliva direktivet i nationell lagstiftning gäller bara de bestämmelser som har ändrats i sak jämfört med tidigare direktiv. Skyldigheten att införliva de bestämmelser som är i huvudsak oförändrade finns enligt de tidigare direktiven. Likalönedirektivet, likabehandlingsdirektivet, direktivet om företags- eller yrkesbaserade system för social trygghet och bevisbördedirektivet upphörde att gälla med verkan fr.o.m. den 15 augusti 2009.

⁴¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (omarbetning), EGT 2006, L 204/23.

Direktivet om social trygghet

Rådets direktiv 79/7/EEG om successivt genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om social trygghet brukar benämnas direktivet om social trygghet.⁴² Syftet med direktivet är att på området social trygghet och när det gäller andra inslag av socialt skydd successivt genomföra principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om social trygghet.

Direktivet om egen rörelse

Rådets direktiv 86/613/EEG om tillämpningen av principen om likabehandling av kvinnor och män med egen rörelse, bland annat jordbruk, samt om skydd för kvinnor med egen rörelse under havandeskap och moderskap brukar benämnas direktivet om egen rörelse.⁴³ Syftet med direktivet är att säkerställa att principen om likabehandling av kvinnor och män som är egenföretagare eller medhjälpare vid utövandet av sådan verksamhet genomförs på de områden som inte omfattas av det numera upphävda likabehandlingsdirektivet (76/207/EEG) eller av direktivet om social trygghet (79/7/EEG).

Direktivet om likabehandling av kvinnor och män i fråga om varor och tjänster

Rådets direktiv 2004/113/EG om genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster brukar benämnas direktivet om varor och tjänster.⁴⁴ Syftet med direktivet är att fastställa en ram för bekämpning av könsdiskriminering när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster, för att i medlems-

⁴² Rådets direktiv 79/7/EEG av den 19 december 1978 om successivt genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om social trygghet, EGT 1979, L 6/24. Svensk specialutgåva område 5, volym 2, s. 111.

⁴³ Rådets direktiv 86/613/EEG av den 11 december 1986 om tillämpningen av principen om likabehandling av kvinnor och män med egen rörelse, bland annat jordbruk, samt om skydd för kvinnor med egen rörelse under havandeskap och moderskap, EGT 1986, L 359/56. Svensk specialutgåva område 6, volym 2, s. 133.

⁴⁴ Rådets direktiv 2004/113/EG av den 13 december 2004 om genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster, EGT 2004, L 373/37.

staterna genomföra principen om likabehandling av kvinnor och män.

Direktivet innehåller förbud mot direkt och indirekt könsdiskriminering och trakasserier på grund av kön, sexuella trakasserier och instruktioner att diskriminera. Förbuden ska tillämpas på alla personer som tillhandahåller varor och tjänster som är tillgängliga för allmänheten oberoende av den berörda personen, såväl inom den offentliga som den privata sektorn, inklusive offentliga organ, och som erbjuds utanför området för privat- och familjeliv och transaktioner som utförs i det sammanhanget. Direktivet påverkar inte individens frihet att välja avtalspart så länge som valet inte grundar sig på avtalspartens kön. Förbudet mot diskriminering gäller även vid tillhandahållande av försäkringar och andra finansiella tjänster. Medlemsstaterna ska se till att i alla nya kontrakt som ingås senast efter den 21 december 2007, användningen av kön som en faktor vid beräkningen av premier och ersättningar i samband med försäkringar och därmed sammanhängande finansiella tjänster inte resulterar i att skillnader uppstår i enskilda personers premier och ersättningar. Dock får medlemsstaterna besluta att före den 21 december 2007 tillåta proportionerliga skillnader i enskilda personers premier och ersättningar om användningen av kön är en avgörande faktor vid en riskbedömning som grundas på relevanta och korrekta försäkringstekniska och statistiska uppgifter. Medlemsstaterna ska i så fall meddela kommissionen detta. En medlemsstat som väljer att tillfälligt tillåta skillnader ska se över sitt beslut fem år efter den 21 december 2007. Direktivet gäller inte utbildning eller medie- och reklam innehåll.

Medlemsstaterna ska säkerställa att alla som anser sig ha blivit diskriminerade ska ha tillgång till rättsliga och/eller administrativa förfaranden. Medlemsstaterna ska också införa bestämmelser för att skydda personer mot repressalier på grund av att de framfört klagomål eller inlett ett rättsligt eller administrativt förfarande.

Vid prövningen av om diskriminering förekommit ska bevisbördan fördelas på så sätt att om den som anser sig ha blivit diskriminerad lägger fram fakta som ger anledning att anta att direkt eller indirekt diskriminering har förekommit övergår bevisbördan på svaranden. Det åligger då svaranden att bevisa att diskriminering inte har förekommit.

Medlemsstaterna ska se till att det finns effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder vid överträdelse av de nationella bestämmelser som antagits med stöd av direktivet.

I direktivet föreskrivs att det ska finnas ett eller flera organ i varje medlemsstat för främjande av likabehandling av alla personer utan åtskillnad på grund av kön. Dessa organ ska på ett oberoende sätt kunna driva klagomål om diskriminering, genomföra oberoende undersökningar om diskriminering samt publicera rapporter och lämna rekommendationer.

1.3.3. EU:s lagstiftning i fråga om andra diskrimineringsgrunder än kön

För andra diskrimineringsgrunder än kön finns sedan 2000 två direktiv om diskriminering. Det är dels direktivet mot etnisk diskriminering (direktiv 2000/43/EG) som omfattar diskrimineringsgrunderna ras och etniskt ursprung,⁴⁵ dels arbetslivsdirektivet (direktiv 2000/78/EG) som omfattar diskrimineringsgrunderna religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder och sexuell läggning.⁴⁶

Direktiven är såsom påpekats i prop. 2007/08:95 utformade på ett likartat sätt.⁴⁷ Båda direktiven innehåller förbud mot direkt och indirekt diskriminering. Trakasserier och föreskrifter att diskriminera definieras som diskriminering och omfattas av diskrimineringsförbuden. Förbuden mot diskriminering gäller enligt båda direktiven inom arbetslivet i vid mening i fråga om villkor för tillträde till anställning, till verksamhet som egenföretagare och till yrkesutövning, tillträde till yrkesvägledning, yrkesutbildning, högre yrkesutbildning, omskolning och yrkespraktik, anställnings- och arbetsvillkor och medlemskap, medverkan och medlemsförmåner i arbetstagarorganisationer, arbetsgivarorganisationer och yrkesorganisationer. Direktivet mot etnisk diskriminering, som gäller för diskrimineringsgrunderna ras och etniskt ursprung, omfattar även socialt skydd, inklusive social trygghet samt hälso- och sjukvård, sociala förmåner, utbildning samt tillgång till och tillhandhållande av varor och tjänster, som är tillgängliga för allmänheten, inklusive bostäder.

⁴⁵ Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung, EGT 2000, L 180/22.

⁴⁶ Rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling, EGT 2000, L 303/16, och rättelse av rubriken i EGT 2001, L 2/42.

⁴⁷ Detta avsnitt återger i det följande Prop. 2007/08:95, s. 62–63.

Medlemsstaterna får föreskriva att arbetslivsdirektivet inte ska tillämpas på försvarsmakten när det gäller diskriminering på grund av funktionshinder och ålder.

Viss särbehandling, som föranleds av en egenskap som har samband med ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder kan vara tillåten. Det krävs dock att denna egenskap utgör ett verkligt och avgörande yrkeskrav på grund av yrkesverksamhetens natur eller det sammanhang där den utförs, förutsatt att målet är legitimt och kravet proportionerligt. Det kan vidare med vissa förbehåll vara tillåtet med särbehandling på grund av ålder (artikel 6 arbetslivsdirektivet). Båda direktiven innehåller bestämmelser om positiv särbehandling och särskilda åtgärder. Dessa bestämmelser innebär att medlemsstaterna får behålla eller besluta om särskilda åtgärder för att förhindra att personer missgynnas på grund av någon av de diskrimineringsgrunder som direktiven omfattar eller för att kompensera för ett sådant missgynnande.

Både direktivet mot etnisk diskriminering och arbetslivsdirektivet är s.k. minimidirektiv. Detta innebär att medlemsstaterna får införa eller behålla bestämmelser som går längre när det gäller att ta tillvara principen om likabehandling än de som anges i direktiven. Genomförandet av direktiven får under inga omständigheter utgöra skäl för att inskränka det skydd mot diskriminering som redan finns i medlemsstaterna på de områden som omfattas av direktiven.

Av artikel 5 i arbetslivsdirektivet framgår att arbetsgivaren, under vissa förutsättningar, ska vidta rimliga anpassningsåtgärder för personer med funktionshinder för att göra det möjligt för dessa personer att få tillträde till, delta i eller göra karriär i arbetslivet eller att genomgå utbildning, såvida sådana åtgärder inte medför en oproportionerlig börda för arbetsgivaren.

Medlemsstaterna ska säkerställa att alla som anser sig ha blivit diskriminerade ska ha tillgång till rättsliga och/eller administrativa förfaranden. Med den klagandes tillstånd ska även föreningar, organisationer eller andra rättsliga enheter, på den klagandes vägnar eller för att stödja denne, kunna engagera sig i sådana förfaranden.

Medlemsstaterna ska införa bestämmelser som skyddar enskilda respektive anställda mot repressalier på grund av att de har framfört klagomål eller inlett ett rättsligt eller administrativt förfarande.

Direktiven innehåller även bestämmelser om fördelning av bevisbördan och om information och dialog.

I direktivet mot etnisk diskriminering föreskrivs att det ska finnas ett eller flera organ i varje medlemsstat för främjande av likabehandling av alla personer utan åtskillnad på grund av ras eller etniskt ursprung. Dessa organ ska på ett oberoende sätt kunna driva klagomål om diskriminering, genomföra undersökningar om diskriminering samt publicera rapporter och lämna rekommendationer.

Medlemsstaterna ska se till att lagar och andra författningar som strider mot principen om likabehandling upphävs. Medlemsstaterna ska vidare se till att bestämmelser som strider mot principen om likabehandling i individuella avtal eller kollektivavtal, i interna regler för företag samt i regler för vinstdrivande eller icke-vinstdrivande föreningar, för fria yrkesutövare och för arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer förklaras eller kan förklaras ogiltiga eller ändras.

Medlemsstaterna ska se till att det finns effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner vid överträdelser av de nationella bestämmelser som antagits med stöd av direktiven.

2. Svenska bestämmelser om aktiva åtgärder och EU-rättsliga motsvarigheter eller förebilder

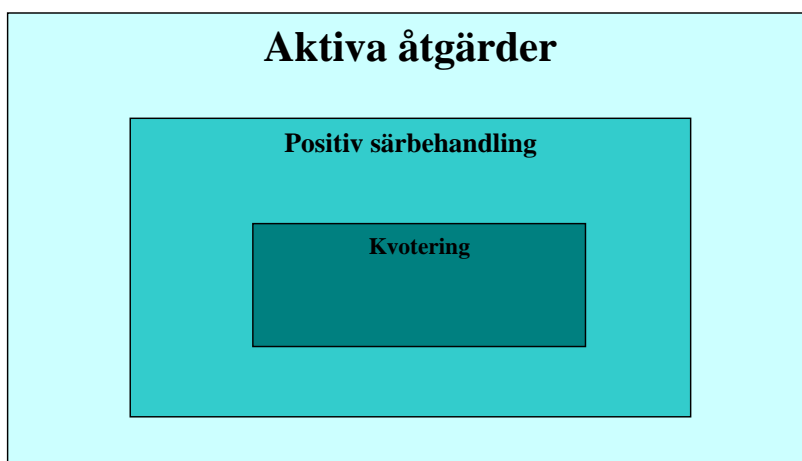
2.1. Terminologi: aktiva åtgärder, positiv särbehandling och kvotering

De centrala begreppen för denna rapport, ”aktiva åtgärder” och ”positiv särbehandling” är otydliga till sin karaktär och till viss del överlappande. Generellt anses begreppet aktiva åtgärder vara vidare och därmed omfatta begreppet positiv särbehandling. Det har sagts att positiv särbehandling är en form av aktiv åtgärd men att alla aktiva åtgärder inte innebär positiv särbehandling.⁴⁸ Ett sätt att illustrera förhållandet mellan begreppen är denna av Lotta Lerwall lånade figur:⁴⁹

⁴⁸ SOU 2006:22 En sammanhållen diskrimineringslagstiftning, Del 1, slutbetänkande av diskrimineringskommittén, s. 627.

⁴⁹ Lerwall, L., Könsdiskriminering: En analys av nationell och internationell rätt, ak. Avh., 2001, s. 335.

Figur 1



Enligt Lerwall kallas alla former av jämställdhetsfrämjande åtgärder för aktiva åtgärder. Aktiva åtgärder kan förekomma både i form av positiv särbehandling och i form av kvotering men även andra åtgärder kan utgöra aktiva åtgärder. Enligt Lerwall, vars avhandling behandlar könsdiskriminering, är det först när aktiva åtgärder sker i form av positiv särbehandling som könsdiskrimineringsbegreppet och förbudet mot könsdiskriminering påverkas.

Med andra ord avses med aktiva åtgärder, åtgärder som vidtas för att förebygga och motverka diskriminering samt främja lika rättigheter och möjligheter.

Till skillnad från diskrimineringsförbuden vilka är avsedda att motverka konkreta diskriminerande handlingar i enskilda fall, har aktiva åtgärder, vid sidan av ett sådant syfte, till ändamål att motverka diskriminering i en mer allmän mening.

Bestämmelserna om aktiva åtgärder är således i första hand inte avsedda att tillämpas i enskilda fall. De är i stället framåtsyftande och av generell eller kollektiv natur. På engelska förekommer termerna *affirmative action* samt *positive action*.⁵⁰

Termen *positive action* översätts regelmässigt med aktiva åtgärder. Ett exempel är publikationen "100 jämställdhetsord – en ordlista om jämställdhet mellan kvinnor och män" som utarbetades av Europeiska kommissionens jämställdhetsenhet 1998. Där

⁵⁰ Se vidare Lerwall, L., *Könsdiskriminering: En analys av nationell och internationell rätt*, ak. Avh., 2001, kapitel 9 om åtgärder som främjar jämställdhet.

beskrivs aktiva åtgärder som ett vittomfattande begrepp som kan avse flera olika former av åtgärder, som har det gemensamt att de syftar till att förbättra det underrepresenterade eller missgynnade könets (eller gruppens) situation på arbetsmarknaden eller förbättra dess ställning i samhället. Exempel på aktiva åtgärder är enligt denna skrift kvotering, positiv särbehandling och olika former av stimulansåtgärder, t.ex. projekt, starta eget bidrag och utbildningsbidrag till det ena könet. Språkbruket är dock inte konsekvent. Även i direktivet mot etnisk diskriminering (2000/43/EG) och arbetslivsdirektivet (2000/78/EG) används på engelska *positive action*. Det översätts i det förstnämnda direktivet med ”positiv särbehandling” och i arbetslivsdirektivet med ”positiv särbehandling och särskilda åtgärder”. ”Affirmative action” motsvarar aktiva åtgärder. Termen ”preferential treatment” uppfattas som ett snävare begrepp, synonymt med ”positiv särbehandling”.⁵¹

2.1.1. Närmare om positiv särbehandling

I SOU 2006:22 uttalas att begreppet positiv särbehandling är otydligt:⁵²

Begreppet positiv särbehandling är inte definierat i lag. Det finns inte heller någon given definition av begreppet ”positiv särbehandling” som alla är ense om. Tvärtom är det slående hur många olika ord eller begrepp det nationellt och internationellt finns som kan användas med snarlik eller näraliggande betydelse. Några sådana svenska termer är särskilda åtgärder, aktiva åtgärder och kvotering. På engelska finns bl.a. termerna *active measures*, *positive action* och *preferential treatment*.

Det är tydligt att avsaknaden av en klar definition av positiv särbehandling är besvärande. Risken för missförstånd gör att debattörer talar förbi varandra. Klarhet måste därför skapas. Först när innebörden är klar om vad som menas med positiv särbehandling – och lika viktigt: vad som inte menas – kan en konstruktiv diskussion om fördelar och nackdelar med positiv särbehandling som metod föras.

Vi anger i det följande vår syn på begreppet positiv särbehandling och hur det förhåller sig till andra, näraliggande begrepp. Vår utgångspunkt är rättslig. Innebörden av positiv särbehandling bör enligt vår mening bestämmas utifrån en analys av relevanta FN-konventioner, EG-rätten och de nationella svenska lagbestämmelser som redan finns.

⁵¹ Detta avsnitt återger texten i SOU 2006:22 En sammanhållen diskrimineringslagstiftning, Del 1, slutbetänkande av diskrimineringskommittén, s. 630–631.

⁵² SOU 2006:22 En sammanhållen diskrimineringslagstiftning, Del 1, slutbetänkande av diskrimineringskommittén, s. 600–601.

...

Vår bedömning: Med positiv särbehandling avses särskilda åtgärder

- som utgör undantag från likabehandlingsprincipen,
- som innebär företräde, fördelar eller förmåner åt en grupp som är underrepresenterad eller eftersatt på ett område,
- vars syfte är att uppnå reell jämställdhet eller jämlikhet i praktiken för personer i den gruppen, och som är tillfälliga i den meningen att de tillämpas endast så länge det finns behov av dem.

Positiv särbehandling förutsätter inte att den som ges försteg har sämre meriter eller andra kvalifikationer än den som får stå tillbaka, t.ex. vid en anställning. Även när den aktuella egenskapen – t.ex. kön – får fälla avgörandet vid lika meriter innebär hänsynstagandet att positiv särbehandling tillämpas.

2.1.2. Närmare om kvotering

I SOU 1990:41 beskrivs kvotering på följande sätt:⁵³

Kvotering betyder att man fastställer att ett visst antal eller en viss andel personer av t.ex. ett kön (eller från en viss region, intressegrupp e.d.) skall finnas representerad i t.ex. riksdagen, en styrelse eller på en viss typ av tjänst. Personer ur olika grupper konkurrerar vid kvotering inte med varandra, utan endast inbördes inom gruppen.

Såsom påpekats i SOU 2006:22 innebär kvotering således att en viss andel (en kvot) av platser eller resurser tilldelas en särskild grupp, i allmänhet enligt särskilda regler eller kriterier. Syftet är att åtgärda en ojämn fördelning, vanligen när det gäller beslutsfattande ställningar, eller tillgången till utbildningsmöjligheter eller arbete.

Kvotering kan ses som en kvalificerad form av positiv särbehandling som enligt EU-rätten inte är tillåten eftersom EU-rätten inte tillåter att kön, etnicitet etc. är automatiskt avgörande t.ex. vid anställningar.⁵⁴ Såsom konstaterats av Diskrimineringskommittén i dess slutbetänkande måste begreppet positiv särbehandling framförallt ses mot bakgrund av EU-rätten.⁵⁵

⁵³ SOU 1990:41 Tio år med jämställdhetslagen – utvärdering och förslag, s. 218.

⁵⁴ SOU 2006:22 En sammanhållen diskrimineringslagstiftning, Del 1, slutbetänkande av diskrimineringskommittén, s. 629.

⁵⁵ Se vidare SOU 2006:22 En sammanhållen diskrimineringslagstiftning, Del 1, slutbetänkande av diskrimineringskommittén, s. 624–626.

2.2. Svensk lagstiftning och EU-rättsliga motsvarigheter eller förebilder

Från och med 1 januari 2009 gäller en ny diskrimineringslag (2008:567) som ersätter jämställdhetslagen och sex andra lagar. Diskrimineringslagen har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder (1 §). En ny myndighet, diskrimineringsombudsmannen, ska utöva tillsyn över att lagen följs.

Den nya lagen innehåller diskrimineringsförbud som gäller arbetsgivare, utbildningsverksamhet, arbetsmarknadspolitisk verksamhet och arbetsförmedling utan offentligt uppdrag, start eller bedrivande av näringsverksamhet, yrkesbehörighet, medlemskap i vissa organisationer, varor, tjänster och bostäder, allmän sammankomst och offentlig tillställning, hälso- och sjukvården, socialtjänsten, socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen, studiestöd, värnplikt och civilplikt samt offentlig anställning.

Den nya diskrimineringslagen upphävde sju tidigare gällande lagar. På arbetslivsområdet ställde tidigare följande lagar upp regler för respektive diskrimineringsgrunder:

- jämställdhetslagen (1991:433) – avseende *kön*,
- lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av *etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning*,
- lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av *funktionshinder*,
- lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av *sexuell läggning*.

För samtliga dessa diskrimineringsgrunder, dvs. *kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder och sexuell läggning* reglerades olika samhällsområden i följande tre lagar:

- lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan – *avseende högskoleområdet*,
- lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering – *avseende området för arbetsmarknadspolitisk verksamhet, start eller bedrivande av näringsverksamhet, yrkesutövning, medlemskap m.m., varor, tjänster och bostäder, socialtjänsten m.m., socialförsäkringssystemet, arbetslöshetsförsäkringen, hälso- och sjukvård och studiestöd*,
- lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever – *avseende verksamhet och utbildning enligt skollagen*.

Situationen med ett flertal lagar mot diskriminering var svår att överblicka och beskrevs i förarbetena till den nya diskrimineringslagen närmast som ett lapptäcke.⁵⁶ Vad som åstadkommit med den nya diskrimineringslagen är att skyddet mot diskriminering i stort sett är lika för de olika diskrimineringsgrunderna samtidigt som två nya diskrimineringsgrunder tillkommit – ålder och könsöverskridande identitet eller uttryck.

Motsvarande koordinering saknas ännu vad gäller EU:s sekundärrätt där de olika diskrimineringsgrunderna regleras i ett antal olika direktiv med varierande skydd som resultat. Diskrimineringsgrunden kön regleras i ett stort antal rättsakter. Bestämmelserna i likalönedirektivet (75/117/EG), likabehandlingsdirektivet (76/207/EEG, ändrat genom direktiv 2002/73/EG), direktivet om företags- eller yrkesbaserade system för social trygghet (86/378/EEG, ändrat genom direktiv 96/97/EG) och bevisbördedirektivet (97/80/EG, ändrat genom direktiv 98/52/EG) är visserligen sammanförda i ett direktiv, det så kallade recastdirektivet (direktiv 2006/54/EG). Bestämmelser avseende diskrimineringsgrunde kön finns emellertid också i direktivet om social trygghet (direktiv 79/7/EEG), direktivet om egen rörelse (direktiv 86/613/EEG), och direktivet om likabehandling av kvinnor och män i fråga om varor och tjänster (direktiv 2004/113/EG).

Direktivet mot etnisk diskriminering (direktiv 2000/43/EG) omfattar vidare diskrimineringsgrunderna ras och etniskt ursprung, medan arbetslivsdirektivet (direktiv 2000/78/EG) omfattar diskri-

⁵⁶ SOU 2006:22 En sammanhållen diskrimineringslagstiftning, Del 1, slutbetänkande av diskrimineringskommittén, s. 20.

mineringsgrunderna religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder och sexuell läggning.

Samtliga dessa direktiv, utom direktivet om företags- eller yrkesbaserade system för social trygghet (86/378/EEG, ändrat genom direktiv 96/97/EG), återfinns i listan över förarbeten till den nya diskrimineringslagen vilken således helt eller delvis genomför dessa direktiv.

Medan diskrimineringsförbuden i de olika lagarna syftar till att beivra enskilda fall av diskriminering, syftar bestämmelserna om aktiva åtgärder såsom nämnts ovan till att förebygga och motverka diskriminering och är utformade som ramregler. Diskrimineringsförbuden kompletteras därför ofta med regler om aktiva åtgärder. I detta avsnitt redogörs först för de tidigare gällande svenska bestämmelserna, därefter för de EU-rättsliga förebilderna eller motsvarigheterna, samt slutligen för de nu gällande svenska bestämmelserna. Självklart förekommer mycket överlappning då tanken är att de svenska bestämmelserna ska genomföra de EU-rättsliga bestämmelserna och kraven.

2.2.1. Tidigare gällande svenska bestämmelser

Svenska bestämmelser om aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter fanns tidigare i:

- jämställdhetslagen (1991:433),
- lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning,
- lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan,
- lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever.

Bestämmelser om aktiva åtgärder fanns i 2–13 §§ jämställdhetslagen (1991:433):⁵⁷

⁵⁷ SOU 2006:22 En sammanhållen diskrimineringslagstiftning, Del 1, slutbetänkande av diskrimineringskommittén, s. 695.

Arbetsgivare och arbetstagare skall enligt 2 § samverka om aktiva åtgärder för att jämställdhet i arbetslivet skall uppnås. De skall särskilt verka för att utjämna och förhindra skillnader i löner och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt. Övriga bestämmelser om aktiva jämställdhetsåtgärder återfinns i 3–13 §§.

Bestämmelserna om aktiva åtgärder för jämställdhet mellan kvinnor och män avser främst behandlingen av kvinnor och män som grupper i arbetslivet. Reglerna tar inte i första hand sikte på att skydda enskilda arbetstagare. De aktiva åtgärderna avser målinriktat jämställdhetsarbete med inriktning på främst att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden. Arbetsgivaren skall inom ramen för sin verksamhet bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja jämställdhet i arbetslivet (3 §). Bestämmelserna anger bl.a. krav på att arbetsförhållandena skall lämpa sig för båda könen (4 §), krav på att arbetsgivaren skall underlätta för både kvinnliga och manliga arbetstagare att förena förvärvsarbete med föräldraskap (5 §), åtgärder för att förebygga och förhindra trakasserier på grund av kön, sexuella trakasserier och repressalier (6 §), jämn könsfördelning vid rekrytering m.m. (7–9 §§) och lönekartläggning (10–12 §§). Samtliga arbetsgivare skall varje år kartlägga och analysera förekomsten av löneskillnader mellan kvinnor och män (10 §). Arbetsgivare med tio eller fler anställda skall dessutom varje år upprätta en handlingsplan för jämställda löner (11 §). Arbetsgivare med tio eller fler anställda är också skyldiga att varje år upprätta en plan för sitt jämställdhetsarbete, en s.k. jämställdhetsplan (13 §). I jämställdhetsplanen skall anges bl.a. en översikt över de aktiva åtgärder som behövs på arbetsplatsen. En arbetsgivare som inte följer reglerna om aktiva åtgärder i jämställdhetslagen kan vid vite föreläggas att fullgöra sina skyldigheter.

2 § (lika lön för lika och likvärdigt arbete), 5 § (förvärvsarbete och föräldraskap), 6 § (förebygga och förhindra trakasserier och sexuella trakasserier), och 11 § (handlingsplan för jämställda löner) hade EU-rättsliga förebilder eller innebar EU-rättsliga förpliktelser. Nedan följer ett axplock av andra relevanta bestämmelser.

En bestämmelse av relevans för lika lön för lika och likvärdigt arbete fanns således i lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning.⁵⁸

⁵⁸ SOU 2006:22 En sammanhållen diskrimineringslagstiftning, Del 1, slutbetänkande av diskrimineringskommittén, s. 695–697.

2 § lag (1999:130)

Arbetsgivare och arbetstagare skall samverka för att främja lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet oavsett etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. De skall särskilt motverka alla former av diskriminering som avses i denna lag.

Bestämmelser om trakasserier fanns vidare i 6 § lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, i 6 § lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan, samt 7 § lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever:

6 § lag (1999:130)

Arbetsgivaren skall vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att någon arbetstagare utsätts för trakasserier eller repressalier enligt denna lag.

6 § lag (2001:1286)

En högskola skall vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att studenter eller sökande utsätts för trakasserier.

7 § lagen (2006:67)

Huvudmannen för verksamheten eller den huvudmannen bestämmer skall vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för trakasserier och annan kränkande behandling.

Enligt 5 § lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan skulle högskolorna årligen upprätta en plan som skulle innehålla en översikt över de åtgärder som behövdes för att främja likabehandling och för att förhindra trakasserier. Motsvarande regler gällde enligt 6 § lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever. Den som ansvarade för den skollagsreglerade verksamheten skulle upprätta en likabehandlingsplan för att förhindra diskriminering och annan kränkande behandling i verksamheten. Planen skulle följas upp och ses över årligen. Någon motsvarande skyldighet att varje år upprätta en plan för sitt jämställdhetsarbete fanns inte i lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning.

2.2.2. EU-rättsliga motsvarigheter eller förebilder

Aktiva åtgärder om lika lön för lika och likvärdigt arbete

Enligt artikel 157.1 EUFF (tidigare 141.1 EGF) ska medlemsstaterna säkerställa att principen om lika lön för män och kvinnor för lika eller likvärdigt arbete tillämpas. Denna bestämmelse har successivt utvecklats till ett antal EU-rättsakter. Artikel 4 i det nu gällande recastdirektivet (direktiv 2006/54/EG) stadgar:⁵⁹

Förbud mot diskriminering

För lika eller likvärdigt arbete skall direkt och indirekt könsdiskriminering avskaffas vid alla former och villkor för ersättning.

I synnerhet när ett arbetsvärderingssystem används för att bestämma lön, skall detta vara baserat på samma kriterier för både kvinnor och män och vara utformat så att det utesluter all könsdiskriminering.

Aktiva åtgärder om förvärvsarbete och föräldraskap

Skäl 11 samt 24 i recastdirektivet (direktiv 2006/54/EG) stadgar följande:

(11) Medlemsstaterna bör tillsammans med arbetsmarknadens parter söka lösa problemet med att kvinnor fortfarande har lägre löner än män och att det finns en könssegregerad arbetsmarknad med hjälp av system för flexibel arbetstid som gör det lättare för såväl män som kvinnor att förena familjeliv och arbetsliv. Detta kan även innebära rimlig föräldraledighet som båda föräldrarna kan utnyttja och tillgång till barnomsorg och vård av närstående till ett överkomligt pris.

(24) Domstolen har konsekvent framhållit att det när det gäller principen om likabehandling är legitimt att skydda kvinnans fysiska tillstånd under och efter en graviditet och att vidta åtgärder för moderskapsskydd som ett sätt att uppnå faktisk jämställdhet. Detta direktiv bör därför inte påverka tillämpningen av rådets direktiv 92/85/EEG av den 19 oktober 1992 om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar. Detta direktiv bör inte heller påverka rådets direktiv 96/34/EG av den 3 juni 1996 om ramavtalet för föräldraledighet, undertecknat av UNICE, CEEP och EFS

⁵⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (omarbetning), EUT 2006, L 204/23. Jämför artikel 3 rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung, EGT 2000, L 180/22, och artikel 3 rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling, EGT 2000, L 303/16.

Vidare stadgar artikel 21. 2 om social dialog:

2. Medlemsstaterna skall, när detta står i överensstämmelse med nationell sedvänja och praxis, uppmuntra arbetsmarknadens parter att, utan att deras oberoende åsidosätts, främja likabehandling av kvinnor och män, och flexibla arbetslösningar i syfte att underlätta förenande av arbete och familjeliv, och att, på lämplig nivå, avtala om bestämmelser mot diskriminering på de områden som avses i artikel 1 och som faller inom räckvidden för förhandlingar om kollektivavtal. Dessa överenskommelser skall beakta bestämmelserna i detta direktiv och motsvarande nationella genomförandeåtgärder.

Aktiva åtgärder för att förebygga och förhindra trakasserier och sexuella trakasserier

Skäl 6 och 7 i recastdirektivet (direktiv 2006/54/EG) stadgar följande:

(6) Trakasserier och sexuella trakasserier strider mot principen om likabehandling av kvinnor och män och utgör könsdiskriminering enligt detta direktiv. Sådana former av diskriminering förekommer inte enbart på arbetsplatsen utan även i samband med tillträde till anställning, yrkesutbildning och yrkesmässig befordran. De bör alltså förbjudas och bör bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner.

(7) I detta sammanhang bör arbetsgivare och de som är ansvariga för yrkesutbildning uppmuntras att vidta åtgärder för att bekämpa alla former av könsdiskriminering, och särskilt att vidta åtgärder för att förebygga trakasserier och sexuella trakasserier på arbetsplatsen samt i samband med tillgång till anställning, yrkesutbildning och yrkesmässig befordran i enlighet med nationell lagstiftning och praxis.

Vidare ska medlemsstaterna enligt artikel 26 om förebyggande av diskriminering i recastdirektivet (direktiv 2006/54/EG):⁶⁰

...i enlighet med nationell lagstiftning, kollektivavtal eller praxis uppmuntra arbetsgivare och dem som ansvarar för tillgång till yrkesutbildning att vidta effektiva åtgärder för att förebygga alla former av könsdiskriminering, särskilt trakasserier och sexuella trakasserier på arbetsplatsen, när det gäller tillträde till anställning, yrkesutbildning och yrkesmässig befordran.

⁶⁰ Jämför artikel 2 rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung, EGT 2000, L 180/22, och artikel 2 Rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling, EGT 2000, L 303/16.

Motsvarande bestämmelse fanns tidigare i artikel 2.5 i det numera upphävda direktivet 2002/73/EG om ändring av likabehandlingsdirektivet.

Aktiva åtgärder om en handlingsplan för jämställda löner

I den av EU-kommissionen 1996 publicerade "Vägledning för tillämpning av lika lön för lika arbete för kvinnor och män i arbetslivet,"⁶¹ föreslås att arbetsgivaren ska upprätta en handlingsplan för att eliminera all lönediskriminering, tillämpa denna handlingsplan samt utvärdera resultatet av planens tillämpning vid lämpliga tidpunkter. Kommissionens meddelande riktar sig till både offentliga och privata arbetsgivare och betonar att det är arbetsgivaren som har ansvaret för att rätten till lika lön för lika och likvärdigt arbete upprätthålls.

Artikel 21 recastdirektivet (direktiv 2006/54/EG) stadgar vidare:

Medlemsstaterna skall i enlighet med nationell lagstiftning, nationella kollektivavtal eller nationell praxis uppmuntra arbetsgivarna att på ett planerat och systematiskt sätt främja likabehandling av kvinnor och män på arbetsplatsen när det gäller tillträde till anställning, yrkesutbildning och yrkesmässig befordran.

4. I detta syfte skall arbetsgivarna uppmuntras att med lämpliga jämna mellanrum förse arbetstagarna och/eller deras företrädare med lämplig information om likabehandlingen av kvinnor och män inom företaget.

Denna information kan innehålla en översyn av andelen kvinnor och män på olika nivåer i organisationen, deras löner och löneskillnader, och eventuella åtgärder för att i samarbete med arbetstagarrepresentanterna förbättra situationen.

2.2.3. Den nya diskrimineringslagen

Den nya diskrimineringslagen (2008:567) innebär att hittillsvarande bestämmelser om aktiva åtgärder i princip fortsätter att gälla:

2 § Arbetsgivare och arbetstagare ska särskilt verka för att utjämna och förhindra skillnader i löner och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller

⁶¹ Meddelande från Kommissionen, KOM (96) 336 slutlig. Tillgänglig på <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1996:0336:FIN:SV:PDF>

likvärdigt. De ska också främja lika möjligheter till löneutveckling för kvinnor och män.

Ett arbete är att betrakta som likvärdigt med ett annat arbete om det utifrån en sammantagen bedömning av de krav arbetet ställer samt dess natur kan anses ha lika värde som det andra arbetet. Bedömningen av de krav arbetet ställer ska göras med beaktande av kriterier som kunskap och färdigheter, ansvar och ansträngning. Vid bedömningen av arbetets natur ska särskilt arbetsförhållandena beaktas.

3 § Arbetsgivaren ska inom ramen för sin verksamhet bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning.

5 § Arbetsgivaren ska underlätta för både kvinnliga och manliga arbetstagare att förena förvärvsarbete och föräldraskap.

6 § Arbetsgivaren ska vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att någon arbetstagare utsätts för trakasserier eller repressalier som har samband med kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning eller för sexuella trakasserier.

15 § En utbildningsanordnare som avses i 14 § ska vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att något barn eller någon elev eller student som deltar i eller söker till verksamheten utsätts för trakasserier som har samband med kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder eller sexuell läggning eller för sexuella trakasserier

Det sker dock förändringar i fråga om dels upprättandet av en handlingsplan för jämställda löner och en jämställdhetsplan, dels kravet på lönekartläggning. Bestämmelser om aktiva åtgärder finns nu samlade i diskrimineringslagens tredje kapitel.

11 § Arbetsgivaren ska vart tredje år upprätta en handlingsplan för jämställda löner och där redovisa resultatet av kartläggningen och analysen enligt 10 §. I planen ska anges vilka lönejusteringar och andra åtgärder som behöver vidtas för att uppnå lika lön för arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt. Planen ska innehålla en kostnadsberäkning och en tidsplanering utifrån målsättningen att de lönejusteringar som behövs ska genomföras så snart som möjligt och senast inom tre år.

En redovisning och en utvärdering av hur de planerade åtgärderna genomförts ska tas in i efterföljande handlingsplan.

Skyldigheten att upprätta en handlingsplan för jämställda löner gäller inte arbetsgivare som vid det senaste kalenderårsskiftet sysselsatte färre än 25 arbetstagare.

12 § Arbetsgivaren ska förse en arbetstagarorganisation i förhållande till vilken arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal med den information som behövs för att organisationen ska kunna samverka vid kartläggning, analys och upprättande av handlingsplan för jämställda löner.

Avser informationen uppgifter om lön eller andra förhållanden som berör en enskild arbetstagare gäller reglerna om tystnadsplikt och skadestånd i 21, 22 och 56 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. I det allmänna verksamhet tillämpas i stället 10 kap. 11–14 §§ och 12 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Lag (2009:526).

Jämställdhetsplan

13 § Arbetsgivaren ska vart tredje år upprätta en plan för sitt jämställdhetsarbete. Planen ska innehålla en översikt över de åtgärder enligt 4–9 §§ som behövs på arbetsplatsen och en redogörelse för vilka av dessa åtgärder som arbetsgivaren avser att påbörja eller genomföra under de kommande åren.

Planen ska också innehålla en översiktlig redovisning av den handlingsplan för jämställda löner som arbetsgivaren ska göra enligt 11 §.

En redovisning av hur de planerade åtgärderna enligt första stycket har genomförts ska tas in i efterföljande plan.

Skyldigheten att upprätta en jämställdhetsplan gäller inte arbetsgivare som vid det senaste kalenderårsskiftet sysselsatte färre än 25 arbetstagare.

Likabehandlingsplan

16 § En utbildningsanordnare som avses i 14 § ska varje år upprätta en plan med en översikt över de åtgärder som behövs för att dels främja lika rättigheter och möjligheter för de barn, elever eller studenter som deltar i eller söker till verksamheten, oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder eller sexuell läggning, dels förebygga och förhindra trakasserier som avses i 15 §. Planen ska innehålla en redogörelse för vilka av dessa åtgärder som utbildningsanordnaren avser att påbörja eller genomföra under det kommande året.

En redovisning av hur de planerade åtgärderna enligt första stycket har genomförts ska tas in i efterföljande års plan.

3. Uppfyller Sverige EU-rättens krav?

3.1. EU-rätten och jämställdhetsfrämjande åtgärder

Utrymmet för positiv särbehandling – dvs. i vilka fall och i vilken utsträckning metoden kan användas – är inte en fråga som Sverige eller någon annan medlemsstat i EU förfogar över nationellt. Det bestäms av EG-rätten, som har företräde framför nationell rätt. Svenska lagregler om positiv särbehandling kan inte utformas eller tillämpas på ett sätt som går utöver EG-rätten. De begränsningar i möjligheten att

tillåta positiv särbehandling som följer av EG-rätten styr således Sveriges handlingsutrymme nationellt.⁶²

Såsom Diskrimineringskommittén anför i sitt slutbetänkande är inte Sveriges handlingsutrymme vad gäller positiv särbehandling något som Sverige förfogar över nationellt. Det är således EU-rätten som sätter gränserna för Sveriges handlingsutrymme.⁶³ Enligt EU-rätten måste därmed vissa villkor vara uppfyllda för att positiv särbehandling ska vara tillåten. Detta gäller oavsett om fråga är om positiv särbehandling vid likvärdiga meriter eller när det finns skillnader i olika personers meriter.⁶⁴

3.1.1. Undantag från likabehandlingsprincipen

Den primära rätten tillåter avsteg från likabehandlingsprincipen. Artikel 157.4 EUFF (tidigare 141.4 EGF) lyder:

I syfte att i praktiken säkerställa full jämställdhet i arbetslivet mellan kvinnor och män får principen om likabehandling inte hindra en medlemsstat från att behålla eller besluta om åtgärder som rör särskilda förmåner för att göra det lättare för det underrepresenterade könet att bedriva en yrkesverksamhet eller för att förebygga eller kompensera nackdelar i yrkeskarriären.

Vad gäller den relevanta EU-lagstiftningen anger direktiven olika skyddsnivåer för olika diskrimineringsgrunder. EU bestämmelserna kräver således ett mer omfattande skydd för ras och etniskt ursprung än för t.ex. kön, funktionshinder och sexuell läggning. Dessa bestämmelser utgör minimiregler där medlemsstaterna får gå längre än vad direktiven kräver.⁶⁵ Detta gäller emellertid endast så länge EU-rätten i övrigt respekteras. Nedan följer en kort exemplifiering av tillåtna avsteg från likabehandlingsprincipen såsom de kommit till uttryck i de mest relevanta direktiven.

Recastdirektivet eller direktivet om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i

⁶² SOU 2006:22 En sammanhållen diskrimineringslagstiftning, Del 1, slutbetänkande av diskrimineringskommittén, s. 631.

⁶³ För medlemsstaternas handlingsutrymme vid genomförandet av direktiv i allmänhet, se Bergström, M., Det nationella genomförandetrymmet: reella valmöjligheter under påföljdsansvar eller rutinmässig sanktionering av redan fattade beslut?, ERT 2008 s. 995.

⁶⁴ SOU 2006:22 En sammanhållen diskrimineringslagstiftning, Del 1, slutbetänkande av diskrimineringskommittén, s. 631 ff.

⁶⁵ SOU 2006:22 En sammanhållen diskrimineringslagstiftning, Del 1, slutbetänkande av diskrimineringskommittén, s. 404.

arbetslivet (omarbetning) avser frågor om tillträde till anställning, inklusive befordran, och yrkesutbildning, arbetsvillkor inklusive lön, samt företags- och yrkesbaserade system för social trygghet (artikel 1). Undantag från diskrimineringsförbuden får göras för positiv särbehandling (artikel 3 – se vidare nedan), för verkliga och avgörande yrkeskrav (artikel 14.2.), samt för att skydda kvinnor och män under föräldra- och adoptionsledighet (artikel 15 och 16). Dessa undantag förekommer i flera av de relevanta direktiven. Det finns anledning att titta närmare på några av dessa.

Recastdirektivet tillåter således att medlemsstaterna i fråga om tillträde till anställning, inbegripet den utbildning som leder därtill, får föreskriva att en sådan särbehandling som föranleds av en egenskap som hänförs till kön inte skall utgöra diskriminering, om denna egenskap, på grund av yrkesverksamhetens natur eller det sammanhang där den utförs, utgör ett verkligt och avgörande yrkeskrav, förutsatt att dess mål är berättigat och kravet är rimligt (artikel 14.2).

Detta gäller såsom påpekats i SOU 2006:22 också inom tillämpningsområdet för direktivet mot etnisk diskriminering (2004/43/EG) samt arbetslivsdirektivet (2000/78/EG).⁶⁶ Medlemsstaterna får således föreskriva att sådan särbehandling som föranleds av en egenskap som har samband med ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder inte skall utgöra diskriminering, om denna egenskap utgör ett verkligt och avgörande yrkeskrav på grund av yrkesverksamhetens natur eller det sammanhang där den utförs, förutsatt att målet är legitimt och kravet proportionerligt.

Direktivet om likabehandling av kvinnor och män i fråga om varor och tjänster utesluter vidare inte skillnader i behandling om tillhandahållandet av varor och tjänster uteslutande eller främst till personer av ett kön motiveras av ett berättigat mål och medlen för att uppnå detta mål är lämpliga och nödvändiga.⁶⁷

Liksom vad gäller övriga minimidirektivs tillämpningsområde, får medlemsstaterna införa eller behålla bestämmelser som är mer fördelaktiga än de som anges i direktivet om likabehandling av kvinnor och män i fråga om varor och tjänster. Genomförandet av direktivet får emellertid inte medföra att det skydd mot diskrimi-

⁶⁶ SOU 2006:22 En sammanhållen diskrimineringslagstiftning, Del 1, slutbetänkande av diskrimineringskommittén, s. 406.

⁶⁷ Rådets direktiv 2004/113/EG av den 13 december 2004 om genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster, EGT 2004, L 373/37.

nering på det aktuella området som redan finns i medlemsstaterna inskränks.

3.1.2. Positiv särbehandling i EU:s lagstiftning

I 1984 års rekommendation om främjande av positiv särbehandling av kvinnor uppmanar rådet medlemsstaterna att vidta olika former av åtgärder i detta syfte.⁶⁸ I denna anförs (tredje övervägandet) att:

gällande regler om likabehandling, som har till syfte att säkra den enskildes rättigheter, inte är ... tillräckliga för att avlägsna alla former av faktiska ojämlikheter om inte regeringarna, arbetsmarknadens parter och andra berörda organ dessutom vidtar åtgärder i syfte att motverka de negativa verkningar som kvinnor på arbetsmarknaden utsätts för som följd av attityder, beteenden och strukturer i samhället.

Med uttrycklig hänvisning till artikel 2.4 i det nu upphävda likabehandlingsdirektivet rekommenderar Rådet medlemsstaterna att:

föra en politik med positiva åtgärder i syfte att avlägsna de faktiska ojämlikheter som kvinnor utsätts för i arbetslivet och främja en könsutjämning på arbetsmarknaden: denna politik skall, med fullständig hänsyn till de befogenheter som arbetsmarknadens parter har, omfatta lämpliga generella och särskilda åtgärder i nationell politik och praxis för att

a) avlägsna eller kompensera de negativa verkningar för yrkesarbetande eller arbetsökande kvinnor som följer av attityder, agerande och strukturer som grundas på traditionella könsroller i samhället

b) främja kvinnors deltagande i olika former av verksamhet i sektorer på arbetsmarknaden där de för närvarande är underrepresenterade, särskilt framtidssektorer, samt på högre ansvarsnivåer för att bättre utnyttja arbetskraften.

Såsom påpekas i skäl 22 till recastdirektivet bör medlemsstaterna, med tanke på det aktuella läget och med beaktande av förklaring nr 28 till Amsterdamfördraget, i första hand sträva efter att förbättra kvinnors situation i arbetslivet.⁶⁹

I skäl 21 till recastdirektivet anges vidare att förbudet mot diskriminering inte bör hindra att åtgärder bibehålls eller antas för att förhindra eller kompensera nackdelar för en grupp av personer

⁶⁸ Rådets rekommendation 84/635/EEG av den 13 december 1984 om främjande av positiv särbehandling av kvinnor, EGT 1984, L 331/34. Se vidare SOU 2006:22 En sammanhållen diskrimineringslagstiftning, Del 1, slutbetänkande av diskrimineringskommittén, s. 616–617.

⁶⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (omarbetning), EUT 2006, L 204/23, skäl 22.

av ett och samma kön. Sådana åtgärder innebär att organisationer för personer av ett och samma kön är tillåtna, om organisationernas huvudsakliga mål är att främja dessa personers särskilda behov och att främja jämställdheten mellan kvinnor och män.⁷⁰ Artikel 3 i recastdirektivet om positiv särbehandling har följande lydelse:

Medlemsstaterna får behålla eller besluta om åtgärder inom ramen för artikel 141.4 [nuvarande artikel 157.4 EUFF] i fördraget för att i praktiken säkerställa full jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet.

På tillämpningsområde för direktivet om likabehandling av kvinnor och män i fråga om varor och tjänster får principen om likabehandling inte hindra en medlemsstat från att behålla eller besluta om särskilda åtgärder för att förhindra eller kompensera könsrelaterat missgynnande. Artikel 6 om positiv särbehandling har följande lydelse:

I syfte att säkerställa full jämställdhet mellan kvinnor och män i praktiken får principen om likabehandling inte hindra en medlemsstat från att behålla eller besluta om särskilda åtgärder för att förhindra eller kompensera könsrelaterat missgynnande.

Direktivet mot etnisk diskriminering (2000/43/EG) och arbetslivsdirektivet (2000/78/EG) innehåller båda bestämmelser som ger utrymme för avsteg från likabehandlingsprincipen.⁷¹ Artikel 5 i direktivet mot etnisk diskriminering har följande lydelse:

I syfte att säkerställa full jämlikhet i praktiken får principen om likabehandling inte hindra en medlemsstat från att behålla eller besluta om särskilda åtgärder för att förhindra att personer av viss ras eller ett visst etniskt ursprung missgynnas eller kompenseras för ett sådant missgynnande.

I kommissionens förslag till direktivet anges att enbart likabehandling kan vara otillräckligt om man inte kan råda bot på de ackumulerade nackdelarna för diskriminerade grupper och att medlemsstaterna med stöd av artikel 5 får anta de lagar eller andra författningar som krävs för att undvika och komma till rätta med

⁷⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (omarbetning), EUT 2006, L 204/23.

⁷¹ SOU 2006:22 En sammanhållen diskrimineringslagstiftning, Del 1, slutbetänkande av diskrimineringskommittén, s. 615–616.

bristande jämlikhet.⁷² Artikel 7.1 arbetslivsdirektivet har följande lydelse:

I syfte att säkerställa full jämlikhet i yrkeslivet får principen om likabehandling inte hindra en medlemsstat från att behålla eller besluta om särskilda åtgärder för att förhindra att personer på någon av de grunder som anges i artikel 1 missgynnas eller kompenseras för ett sådant missgynnande.

Av artikel 1 framgår att arbetslivsdirektivet omfattar diskrimineringsgrunderna religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder och sexuell läggning. I kommissionens förslag till arbetslivsdirektivet anges att likabehandling kanske i sig inte är tillräckligt om det inte leder till verklig jämlikhet och att likabehandling också kan innebära att man medger vissa grupper särskilda rättigheter. I förslaget anges vidare att medlemsstaterna med stöd av bestämmelsen får anta de lagar eller andra författningar som krävs för att komma till rätta med bristande jämlikhet. Det betonas att sådan positiv särbehandling utgör ett undantag från jämlikhetsprincipen varför den skall tolkas snävt och mot bakgrund av EU-domstolens rättspraxis i fråga om könsdiskriminering. Ordalydelsen i bestämmelsen anges vara inspirerad av artikel 157.4 EUFF (tidigare 141.4 EGF).⁷³

Medan recastdirektivet (2006/54/EG) är antaget med hänvisning till artikel 157 EUFF (tidigare 141 EGF) antogs direktivet mot etnisk diskriminering (2000/43/EG), arbetslivsdirektivet (2000/78/EG) och direktivet om likabehandling av kvinnor och män i fråga om varor och tjänster (2004/113/EG) med hänvisning till artikel 19 EUFF (tidigare 13 EGF) vilken inte innehåller någon uttrycklig bestämmelse om positiv särbehandling. Artikel 19 EUFF (tidigare 13 EGF) är emellertid underordnad artikel 157 EUFF (tidigare 141 EGF).

⁷² Jfr KOM (1999) 566 slutlig, Förslag till rådets direktiv om genomförandet av principen om likabehandling av enskilda personer oavsett ras eller etniskt ursprung, s. 8.

⁷³ Jfr KOM (1999) 565 slutlig, Förslag till rådets direktiv om inrättande av allmänna ramar för likabehandling i arbetslivet, s. 10 f.

3.1.3. Positiv särbehandling enligt EU-domstolen

EU-domstolen har i målen Kommissionen mot Frankrike,⁷⁴ Kalankemålet,⁷⁵ Marschall-målet,⁷⁶ Badeck-målet,⁷⁷ Abrahamsson-målet (som gällde de s.k. Tham-professurerna),⁷⁸ Schnorbus-målet⁷⁹ och Lommersmålet⁸⁰ uttalat sig om vad som menas med positiv särbehandling. Alla avgörandena gällde könsdiskriminering men generella slutsatser bör kunna dras som har betydelse även för andra diskrimineringsgrunder, i första hand etnisk tillhörighet.⁸¹ I det följande redovisas kort avgörandenas innehåll såsom de kommenterats i offentligt tryck samt av JämO och kommissionen.⁸²

Kommissionen mot Frankrike

I målet *kommissionen mot Frankrike*⁸³ från 1988 fastslog domstolen att undantaget i artikel 2.4 i det nu upphävda likabehandlingsdirektivet har till precist och avgränsat syfte att tillåta de åtgärder som visserligen enligt sin utformning är diskriminerande men som syftar till att avskaffa eller begränsa faktiska ojämlikheter mellan män och kvinnor som kan förekomma i samhället.

⁷⁴ Mål 312/86 Europeiska gemenskapernas kommission mot Franska republiken, REG 1988, s. 6315.

⁷⁵ Mål C-450/93 Eckhard Kalanke mot Freie Hansestadt Bremen, REG 1995, s. I-3051.

⁷⁶ Mål C-409/95 Hellmut Marschall mot Land Nordrhein-Westfalen, REG 1997, s. I-6363.

⁷⁷ Mål C-158/97 Georg Badeck m.fl. i närvaro av Hessische Ministerpräsident och Landesanwalt beim Staatsgerichtshof des Landes Hessen, REG 2000, s. I-1875.

⁷⁸ Mål C-407/98 Katarina Abrahamsson och Leif Anderson mot Elisabet Fogelqvist, REG 2000, s. I-5539.

⁷⁹ Mål C-79/99 Julia Schnorbus mot Land Hessen, REG 2000, s. I-10997.

⁸⁰ Mål C-476/99 H. Lommers mot Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, REG 2002, s. I-2891.

⁸¹ SOU 2006:22 En sammanhållen diskrimineringslagstiftning, Del 1, slutbetänkande av diskrimineringskommittén, s. 617. Denna bedömning överensstämmer med kommissionens. Se vidare delbetänkandet Ett utvidgat skydd mot könsdiskriminering (SOU 2004:55) där några ytterligare aspekter på frågan om positiv särbehandling på grund av kön som inte nu har omedelbar betydelse för positiv särbehandling på grund etnisk tillhörighet eller de andra diskrimineringsgrunderna utvecklas.

⁸² SOU 2006:22 En sammanhållen diskrimineringslagstiftning, Del 1, slutbetänkande av diskrimineringskommittén, s. 622-623, Ärende nr 848/00, aktbil. 1, <http://www.jamombud.se/docs/JamOsstudieompositivsarbehandling.pdf> KOM (2000) 334 slutlig s. 9.

⁸³ Mål 312/86 Europeiska gemenskapernas kommission mot Franska republiken, REG 1988, s. 6315.

Kalanke

Av domen i *Kalanke-målet*⁸⁴ från 1995 framgår att artikel 2.4 i det nu upphävda likabehandlingsdirektivet skall tolkas restriktivt eftersom den utgör ett undantag från en i direktivet fastställd rättighet för enskilda. Domstolen konstaterade att artikel 2.4 tillåter nationella åtgärder i fråga om tillgång till anställning, inbegripet befordran, som speciellt gynnar kvinnor och har till syfte att förbättra deras möjligheter att konkurrera på arbetsmarknaden och göra karriär på samma villkor som män. En nationell reglering som undantagslöst och ovillkorligt garanterar företräde för kvinnor vid tillsättning eller befordran utgör emellertid inte en åtgärd av detta slag eftersom den går längre än att bara främja lika möjligheter. Den överskrider därför gränsen för undantaget i artikel 2.4. Enligt domstolen är därför en nationell reglering, som vid likvärdiga meriter automatiskt ger kvinnor företräde framför män på de områden där kvinnor är underrepresenterade, inte tillåtet enligt artikel 2.1 och 2.4 likabehandlingsdirektivet.

Marschall

I *Marschall-målet*⁸⁵ slog domstolen fast att nationell lagstiftning om positiv särbehandling inte överskrider gränserna för vad som är tillåtet enligt artikel 2.1 och 2.4 i det nu upphävda likabehandlingsdirektivet, om:

- den i varje enskilt fall garanterar manliga sökande med meriter som är likvärdiga med dem som de kvinnliga sökandena har att deras ansökningar ges en objektiv bedömning, vid vilken samtliga kriterier som sammanhänger med sökandenas person beaktas, och vid vilken kvinnliga sökande inte skall ges företräde om ett eller flera av dessa kriterier föranleder att en manlig sökande skall väljas, och
- kriterierna inte diskriminerar kvinnliga sökande.

Domstolen preciserade dock att sådana kriterier inte skall kunna diskriminera kvinnliga sökande och hänsköt till den nationella domstolen att avgöra om dessa villkor var uppfyllda.

⁸⁴ Mål C-450/93 Eckhard Kalanke mot Freie Hansestadt Bremen, REG 1995, s. I-3051.

⁸⁵ Mål C-409/95 Hellmut Marschall mot Land Nordrhein-Westfalen, REG 1997, s. I-6363.

Badeck

Med domen i *Badeck-målet*⁸⁶ vilket mål även innefattar tillämpning av det nya undantaget enligt artikel 157.4 EUFF (tidigare 141.4 EGF), utvidgades begreppet positiv särbehandling.

Målet gällde en tysk delstats bestämmelser om undanröjande av diskriminering av kvinnor i offentlig tjänst. Bestämmelserna innehöll en befordringsplan för kvinnor med bindande målsättningar att lika många kvinnor som män skulle kallas till anställningsintervjuer, beaktande av hemarbete som merit vid anställning om det har betydelse för de sökandes lämplighet, m.m.

Domstolen uttalade att det vid bedömningen av de sökandes kvalifikationer i förhållande till de krav som den lediga tjänsten ställer är berättigat att vissa positiva och negativa kriterier beaktas som i och för sig är könsneutrala till sin utformning och även kan komma män till del, men som i allmänhet gynnar kvinnor. Sådana kriterier syftar nämligen uttryckligen till reell jämlikhet och inte formell genom att minska faktiska ojämlikheter som kan förekomma i samhället (jfr punkterna 31 och 32).

Tillämpningen av sådana kriterier skall dock ske på ett öppet sätt och skall kunna bli föremål för prövning för att förhindra godtyckliga bedömningar av de sökandes kvalifikationer. Domstolen fastslog att artikel 2.1 och 2.4 i det nu upphävda likabehandlingsdirektivet inte utgör hinder mot tillämpning av nationella bestämmelser:

- enligt vilka kvinnliga sökande, när manliga och kvinnliga sökande har likvärdiga meriter, inom de delar av den offentliga sektorn där kvinnor är underrepresenterade skall ges företräde när det är nödvändigt för att uppnå målsättningarna i en befordringsplan för kvinnor, förutsatt att något mer tungt vägande rättsligt skäl inte talar emot det och förutsatt att bestämmelserna garanterar att det görs en objektiv bedömning av ansökningarna med beaktande av samtliga sökandes personliga förhållanden (punkt 38),
- enligt vilka bindande målsättningar i en befordringsplan för kvinnor innebär att det skall föreskrivas att tillfälliga vetenskapliga tjänster och vetenskapliga assistenttjänster skall innehas av en andel kvinnor som motsvarar minst den andel kvinnor

⁸⁶ Mål C-158/97 Georg Badeck m.fl. i närvaro av Hessische Ministerpräsident och Landesanwalt beim Staatsgerichtshof des Landes Hessen, REG 2000, s. I-1875.

som utexamineras, doktorerar och studerar vid varje fakultet (punkt 44),

- enligt vilka, i syfte att undanröja kvinnlig underrepresentation, kvinnor som tillhör kvalificerade yrkesgrupper där de är underrepresenterade och för vilka staten inte har monopol på utbildningen skall tilldelas åtminstone hälften av utbildningsplatserna, om inte antalet kvinnliga sökande är otillräckligt trots lämpliga åtgärder för att uppmärksamma dem på lediga utbildningsplatser (punkt 55),
- enligt vilka kvinnor, när sökande av olika kön har likvärdiga meriter, garanteras att kallas till anställningsintervjuer inom de sektorer där de är underrepresenterade, om de uppfyller alla erforderliga eller föreskrivna villkor (punkt 63),
- om arbetstagarorganisationers, styrelser och andra organs sammansättning, enligt vilka bestämmelser sådana föreskrifter som antas för att genomföra desamma skall beakta målsättningen att minst lika många kvinnor som män skall delta i organen (punkt 66).

Även här accepterade domstolen således positiv särbehandling förutsatt att bestämmelsen inte ger automatiskt och ovillkorligt företräde åt kvinnor som har meriter som är likvärdiga med männens och förutsatt att det görs en objektiv bedömning av ansökningarna med beaktande av samtliga sökandes personliga förhållanden.

Domstolen anser det fullt tillåtet att man – såsom enligt den i Badeck-målet aktuella jämställdhetslagen för delstaten Hessen – beaktar färdigheter och erfarenheter som förvärvats vid familjearbete om de har betydelse för de sökandes lämplighet, kvalifikationer och yrkeserfarenheter, medan tjänsteår, ålder och dagen för senaste befordran endast beaktas om de har betydelse, och deltidsanställningar, ledigheter och sent avslutade utbildningar på grund av vård av barn eller vårdbehövande närstående inte skall ha några negativa verkningar.

Abrahamsson m.fl.

Avgörandet beträffande *Abrahamsson-målet*⁸⁷ ("Tham-professorerna") avser inte tillämpning av någon bestämmelse i jämställdhetslagen. I stället prövade EU-domstolen om förordningen (1995:936) om vissa anställningar som professor och forskarassistent vilka inrättas i jämställdhets syfte ("Tham-förordningen") var förenlig med artikel 2.1 och 2.4 i det nu upphävda likabehandlingsdirektivet och artikel 157.4 EUFF (tidigare 141.4 EGF).

I 4 kap. 15 § högskoleförordningen (1993:110, i dess lydelse före den 1 januari 1999) föreskrivs sålunda följande om befodringsgrunder och tillsättning av lärartjänster:

Som befodringsgrund vid tillsättning av tjänst som lärare gäller graden av sådan vetenskaplig eller konstnärlig, pedagogisk, administrativ och annan skicklighet som är av betydelse med hänsyn till tjänstens ämnesinnehåll och beskaffenhet i övrigt. Vikt skall även fästas vid förmåga att informera om forskning och utvecklingsarbete.

Vid tillsättningen skall även beaktas sådana sakliga grunder, som stämmer överens med allmänna arbetsmarknads-, jämställdhets-, social- och sysselsättningspolitiska mål.

I 4 kap. 15 a § högskoleförordningen (numera 4 kap. 16 § samma förordning) finns bestämmelser om positiv särbehandling för det fall att en högskola har beslutat att positiv särbehandling får tillämpas vid tillsättningen av viss tjänst eller av visst slag av tjänster som ett led i strävanden att främja jämställdhet i arbetslivet. I så fall får en person av underrepresenterat kön med tillräckliga kvalifikationer för tjänsten utses framför en person av motsatt kön som annars skulle ha utsetts, förutsatt att skillnaden mellan kvalifikationerna inte är så stor att tillämpningen av den positiva särbehandlingen skulle stå i strid med kravet på saklighet vid tillsättningen. I enlighet med 4 kap. 16 § förordningen skall vid tillsättning av tjänst som professor särskild vikt fästas vid vetenskaplig samt pedagogisk skicklighet.

Den 1 juli 1995 trädde den tidsbegränsade s.k. Tham-förordningen i kraft. Det handlar om en engångssatsning beträffande anställningar som professor och forskarsassistent som för särskilt anvisade medel skulle inrättas och tillsättas vid vissa statliga universitet och högskolor som ett led i strävanden att främja jämställdhet i arbetet (1 §). Förordningen kom slutligen att avse 30

⁸⁷ Mål C-407/98 Katarina Abrahamsson och Leif Anderson mot Elisabet Fogelqvist, REG 2000, s. I-5539.

professorstjänster. Enligt 3 § Tham-förordningen gäller, i stället för 4 kap. 15 a förordningen, följande.

En sökande av underrepresenterat kön med tillräckliga sådana kvalifikationer som avses i 4 kap. 15 § första stycket högskoleförordningen skall utses framför en sökande av motsatt kön som annars skulle ha utsetts (positiv särbehandling), om det behövs för att en sökande av det underrepresenterade könet skall utses.

Positiv särbehandling skall dock inte tillämpas om skillnaden mellan sökandenas kvalifikationer är så stor att tillämpningen skulle stå i strid med kravet på saklighet vid tillsättningen.

Domstolen fann att:

- artikel 2.1 och 2.4 likabehandlingsdirektivet och artikel 157.4 EUFF (tidigare 141.4 EGF) utgör hinder för tillämpning av nationell lagstiftning enligt vilken en sökande till en statlig tjänst av underrepresenterat kön med tillräckliga meriter skall utses till en tjänst framför sökande av motsatt kön som annars skulle ha utsetts, även om lagstiftningen gör undantag för de fall där meritskillnaden är så stor att tillämpningen skulle stå i strid med kravet på saklighet vid tillsättningen,
- artikel 2.1 och 2.4 likabehandlingsdirektivet och artikel 157.4 EUFF (tidigare 141.4 EGF) utgör hinder för tillämpning av sådan nationell lagstiftning även om den är begränsad till att gälla tillsättning antingen av ett på förhand bestämt antal tjänster eller tjänster som inrättas som ett led i en enskild högskolas särskilt beslutade program om positiv särbehandling,
- artikel 2.1 och 2.4 likabehandlingsdirektivet utgör inte hinder för tillämpning av en på nationell förvaltningspraxis grundad regel om att en sökande som tillhör underrepresenterat kön får ges företräde framför en medsökande av motsatt kön, förutsatt att de sökande i merithänseende kan anses jämbördiga eller i det närmaste jämbördiga, om det görs en objektiv bedömning av ansökningarna med beaktande av samtliga sökandes personliga förhållanden,
- det inte görs någon åtskillnad mellan högre och lägre tjänster vid bedömningen av huruvida nationella regler om positiv särbehandling vid tjänstetillsättning inom högskoleväsendet är förenliga med gemenskapsrätten.

Domstolen underkände Tham-förordningen dels därför att den i sista hand grundades enbart på att sökanden tillhörde det underrepresenterade könet, dels därför att den inte stod i proportion till det eftersträvade målet. Domstolen fann att det inte framgick av Tham-förordningen att bedömningen av de sökandes kvalifikationer i förhållande till de krav som tjänsten ställde hade gjorts utifrån klara och tillförlitliga kriterier. Tvärtom gav Tham-förordningen automatiskt företräde åt den sökande av underrepresenterat kön som hade tillräckliga kvalifikationer. Det enda villkor som uppställdes var att skillnaden mellan de kvalifikationer som sökande av respektive kön hade inte fick vara så stor att tillämpningen skulle stå i strid med kravet på saklighet vid tillsättningen. Enligt domstolen gick det inte att exakt fastställa innebörden av detta villkor.

Detta medförde att valet av en sökande bland dem med tillräckliga kvalifikationer i sista hand grundades enbart på att sökanden tillhörde det underrepresenterade könet, även om den sökande som valdes hade lägre kvalifikationer än en sökande av motsatt kön. Det gjordes inte heller någon objektiv bedömning av ansökningarna med beaktande av samtliga sökandes personliga förhållanden. Av detta följde enligt domstolen att en sådan urvalsmetod inte kunde vara berättigad enligt artikel 2.4 likabehandlingsdirektivet. Urvalsmetoden var enligt domstolen inte heller tillåten enligt artikel 157.4 EUFF (tidigare 141.4 EGF) eftersom den under alla omständigheter inte stod i proportion till det mål som eftersträvades. Delbetänkandet Ett utvidgat skydd mot könsdiskriminering (SOU 2004:55) föreslog att Tham-förordningen skulle upphävas. Tham-förordningen upphävdes den 1 juni 2005.⁸⁸

Schnorbus-målet

I *Schnorbus-målet*⁸⁹ fann domstolen att nationella bestämmelser som vid ansökan till notarietjänstgöring ger företräde åt personer som fullgjort allmän värnplikt eller civilplikt utgör indirekt diskriminering på grund av kön eftersom män men inte kvinnor hade en sådan lagstadgad skyldighet och kvinnor därför inte kunde ges företräde i enlighet med bestämmelserna. Domstolen fann

⁸⁸ Förordningen (2005:175) om upphävande av förordningen (1995:936) om vissa anställningar som professor och forskarassistent i jämställdhetssyfte.

⁸⁹ Mål C-79/99 Julia Schnorbus mot Land Hessen, REG 2000, s. I-10997.

emellertid att bestämmelserna var sakliga eftersom de grundades på ett hänsynstagande till att sökande som hade fullgjort allmän värnplikt eller civilplikt blev försenade med sina studier och enbart hade till syfte att kompensera följderna av denna försening. Fördelen för de berörda personerna, vilka endast gavs företrädesrätt till nackdel för övriga sökande under högst tolv månader, var inte opropor­tionerlig, eftersom de till följd av tjänstgöringsplikten drabbades av en försening som åtminstone motsvarade denna period. Likabe­handlingsdirektivet utgjorde därför inte hinder mot sådana nationella bestämmelser.

Lommers-målet

I *Lommers-målet*⁹⁰ slog domstolen fast att artikel 2.1 och 2.4 i det nu upphävda likabehandlingsdirektivet inte utgör hinder för att ett departement uppställer regler för att motverka en betydande underrepresentation av kvinnor inom departementet, enligt vilka kvinnliga anställda, mot bakgrund av att det inte finns tillräcklig barnomsorg som är lämplig och ekonomiskt överkomlig, förbehålls det begränsade antal subventionerade barnomsorgsplatser som arbetsgivaren tillhandahåller sina anställda, medan manliga anställda endast kan få tillgång till platserna om det enligt arbetsgivarens bedömning föreligger en nödsituation. Detta gäller emellertid endast under förutsättning att undantaget för manliga anställda tolkas på så sätt att det medger att de av de manliga anställda som ensamma har vård om sina barn får tillgång till detta barnomsorgs-system på samma villkor som de kvinnliga anställda.

JämO:s analys 2000

Jämställdhetsombudsmannen (JämO) har särskilt efter avgörandet beträffande Tham-professorerna fått frågor från arbetsgivare och arbetstagare om vad positiv särbehandling innebär i praktiken. JämO har därför gjort en analys av EU-domstolens domar om positiv särbehandling.⁹¹ Den slutsats som JämO drar av

⁹⁰ Mål C-476/99 H. Lommers mot Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, REG 2002, s. I-2891.

⁹¹ Ärende nr 848/00,aktbil. 1,

<http://www.jamombud.se/docs/JamOsstudieompositivsarbehandling.pdf>

Se även SOU 2006:22 En sammanhållen diskrimineringslagstiftning, Del 1, slutbetänkande av diskrimineringskommittén, s. 622–623, Ann Numhauser-Henning, Om likabehandling,

avgörandena är att rättsläget inte är helt klart vad beträffar utrymmet för positiv särbehandling. Domen i Abrahamsson-målet innebär dock, enligt JämO:s uppfattning, att det finns utrymme för en tillämpning där sökande av underrepresenterat kön ges företräde framför någon med bättre meriter, under förutsättning:

- att samtliga sökandes meriter ges en objektiv bedömning med beaktande av personliga förhållanden där även icke-traditionella meriter får vägas in,
- att meritbedömningen görs utifrån klara kriterier,
- att könet inte automatiskt ger företräde, samt
- att särbehandlingen är proportionell i förhållande till ändamålet.

I det följande återges JämO:s slutsatser om hur reglerna i jämställdhetslagen berörs av de nya domsluten i EU-domstolen i sin helhet:

Positiv särbehandling enligt jämställdhetslagen i belysning av EU-domstolens avgöranden

För det första är det angeläget att understryka att positiv särbehandling innebär ett avsteg från det grundläggande förbudet mot diskriminering på grund av kön. Det är mot den bakgrunden som EU-domstolen i Kalanke-domen betonar att det undantag från skyddet för de individuella rättigheterna som artikel 2.4 i likabehandlingsdirektivet innebär måste tolkas restriktivt. Likväl medger domstolen ett inte obetydligt utrymme för tillämpning av positiv särbehandling. Domen ang. Tham-professorerna innebär också en utvidgning av utrymmet för positiv särbehandling i och med att domstolen anger att sådan kan tillåtas inte bara när sökanden till en tjänst har likvärdiga eller jämbördiga meriter utan även när deras meriter är *i det närmaste* jämbördiga. Det bör också noteras att domstolen inte har uttalat sig om hur stor meritkillnaden får vara vid positiv särbehandling.

Domstolen har uppställt vissa förutsättningar för att positiv särbehandling skall få tillämpas. Följande fyra principer kan sålunda utläsas ur domsluten:

- en nationell bestämmelse får *inte* innebära att någon på grund av kön *med automatik* erhåller en befattning,
- det skall göras en *objektiv bedömning av meriter*,
- sådana bedömningar skall präglas av *genomskinlighet* och

positiv särbehandling och betydelsen av kön, Perspektiv på likabehandling och diskriminering, 2000, s. 149 f. Jfr också Birgitta Nyström, EU och arbetsrätten, 3:e uppl. 2002, s. 223 f. och 245 f. och Evelyn Ellis, EC Sex Equality Law, second edition 1998, s. 244 f.

- den positiva särbehandlingen skall *stå i proportion till det mål som eftersträvas*.

Förbudet mot automatik innebär att kön aldrig, såsom i Tham-förordningen, får vara det enda avgörande kriteriet.

Kravet på objektivitet innebär att alla meriter måste värderas. Badeck-fallet ger särskilda möjligheter till nytänkande på området positiv särbehandling. Många olika åtgärder inom området rekrytering är tillåtna för att minska existerande ojämlikheter samt för att kompensera kvinnorna (så länge samhället ser ut som det gör) för nackdelar på grund av hemarbete/föräldraskap. Även icke-traditionella meriter får vägas in. I praktiken innebär detta, såsom framkommit i Badeckdomen, att man får beakta färdigheter och erfarenheter som har förvärvats vid familjearbete om de har betydelse för de sökandes lämplighet, kvalifikationer och yrkeserfarenheter, medan tjänsteår, ålder och dagen för senaste befordran bara beaktas om dessa faktorer har betydelse i detta hänseende. På samma sätt saknar familjesituation eller partners inkomst betydelse. Inte heller skall deltidsanställningar, ledigheter och sent avslutad utbildning på grund av vård av barn eller vårdbehövande närstående ha negativa verkningar.

Kravet på en objektiv bedömning av meriter tillåter även indirekt diskriminering till förmån för kvinnor i så måtto att en värdering av meriter som typiskt sett oftare skulle gagna kvinnor än män är tillåtet med stöd av artikel 141.4 enligt EG-fördraget [nuvarande 157.4 EUFF].

Den möjlighet som jämställdhetslagen ger till positiv särbehandling har ibland tolkats på så sätt att en arbetsgivare inte har behövt gå in i någon prövning av meriterna för det andra könet, när någon av det underrepresenterade könet haft tillräckliga meriter för den aktuella befattningen. En sådan tolkning måste dock anses strida mot villkoret att samtliga sökandes meriter skall ges en objektiv bedömning varvid alla personliga förhållanden skall beaktas. En sådan tolkning hamnar också alltför nära en bestämmelse som med automatik ger ovillkorligt företräde åt det ena könet.

Den för all EG-rätt gällande proportionalitetsprincipens vikt fastslås ännu en gång. EU-domstolen anser sålunda att Tham-förordningen är oproportionerlig, dvs. alltför diskriminerande mot individer i förhållande till sitt ändamål. Tillsättandet av trettio professurer är inte tillräckligt för att förbättra den sneda könsbalansen i vetenskapssamhället. Den slutsats som kan dras för jämställdhetslagen är att positiv särbehandling enligt denna lag också förutsätter en viss proportionalitet.

Den slutsats som kan dras av EU-domstolens avgöranden är enligt JämO att rättsläget inte är helt klart vad beträffar utrymmet för positiv särbehandling. Utslaget i målet angående Tham-professorerna innebär, enligt JämO:s uppfattning, att det – i likhet med vad JämO tidigare har gjort gällande – finns utrymme för en tillämpning där sökande av underrepresenterat kön ges företräde framför någon med bättre meriter,

förutsatt att samtliga sökandes meriter ges en objektiv bedömning med beaktande av personliga förhållanden där även icke-traditionella meriter får vägas in, att meritbedömningen görs utifrån klara kriterier, *att* könet inte automatiskt ger företräde samt att särbehandlingen är proportionell i förhållande till ändamålet.

Kommissionens analys 2002

Enligt kommissionen innebär domstolens avgöranden att möjligheten till positiv särbehandling skall betraktas som ett undantag från likabehandlingsprincipen. Vidare har undantaget till precist och avgränsat syfte att tillåta sådana åtgärder som visserligen enligt sin utformning är diskriminerande, men som syftar till att avskaffa eller begränsa faktiska brister i jämlikheten som kan förekomma i samhället.⁹²

3.2. EU-rättsliga konsekvenser för de svenska reglerna om aktiva åtgärder

I detta sammanhang finns det anledning att återge hela det avsnitt där Diskrimineringskommittén redogör för sex bärande beståndsdelar eller utmärkande drag de menar att positiv särbehandling kan tänkas ha. Detta görs framför allt mot bakgrund av EU-rätten:⁹³

Undantag från diskrimineringsförbudet

Positiv särbehandling utgör för det första ett undantag från principen om likabehandling. Att positiv särbehandling ur en systematisk synvinkel är ett undantag från principen om likabehandling och från förbudet mot diskriminering framgår redan av artikel 141.4 EG-fördraget [nuvarande 157.4 EUFF], artikel 5 direktivet mot etnisk diskriminering och artikel 7.1 arbetslivsdirektivet där det anges att ”principen om likabehandling inte får hindra - -”. Detta bekräftas också av EU-domstolens praxis. Även bestämmelserna om positiv särbehandling i jämställdhetslagen och lagen om förbud mot diskriminering är uppbyggda utifrån detta synsätt. Undantagets materiella räckvidd blir olika från fall till fall beroende på hur själva diskrimineringsförbudet – huvudregeln – är utformad. Detta uttrycktes redan i förarbetena till den äldre jämställdhetslagen (ÄJL) som att det följer av regelns karaktär av undantagsregel att dess tillämpningsområde blir beroende

⁹² SOU 2006:22 En sammanhållen diskrimineringslagstiftning, Del 1, slutbetänkande av diskrimineringskommittén, s. 623 med hänvisning till KOM (2000) 334 slutlig s. 9.

⁹³ SOU 2006:22 En sammanhållen diskrimineringslagstiftning, Del 1, slutbetänkande av diskrimineringskommittén, s. 624–626.

av det skadeståndssanktionerade diskrimineringsförbudets innebörd och omfattning. (Jfr prop. 1978/79:175 s. 84.)

Det ligger i den positiva särbehandlings karaktär av undantag från diskrimineringsförbudet att den bör tillämpas restriktivt. Detta framgår av EU-domstolens praxis. En sådan uppfattning kommer också till uttryck i förarbetena till den äldre jämställdhetslagen (ÄJL). Avsteg från synsättet att den arbetssökande eller arbetstagare som har de bästa förutsättningarna för ett arbete också skall utföra det, bör komma i fråga enbart av speciella skäl i ett begränsat hänseende, anfördes i lagstiftningsärendet. En motsatt linje skulle enligt förarbetena till den äldre jämställdhetslagen vara ägnad att befästa fördomar om skillnader mellan kvinnor och män och utsätta jämställdhetssträvandena för risken att bli bemötta med misstro. (A. prop. s. 82. f.)

Företråde, förtur eller förmåner åt eftersatta eller underrepresenterade grupper

För det andra innebär positiv särbehandling företråde, fördelar eller förmåner åt grupper som är underrepresenterade eller eftersatta när det gäller lika möjligheter och lika rättigheter i praktiken. Det kan ta sig uttryck kvantitativt, t.ex. i fråga om grad av representation i olika sammanhang eller kvalitativt såsom i fråga om faktiska möjligheter att ta del av rättigheter och möjligheter. Således präglas begreppet dels av ett kompensationsstänkande, dels av ett grupptänkande. Syftet är att ett faktiskt underläge skall utjämnas eller kompenseras och metoden är att göra avsteg från den annars grundläggande idén om en bedömning i det enskilda fallet; individuell rättvisa grundad uteslutande på den enskildes egenskaper och förutsättningar. Åtgärder för positiv särbehandling kallas ibland "ikappåtgärder" eller "återhämtningsåtgärder". Uttrycken är träffande. De markerar det bärande elementet att den som är underrepresenterad eller eftersatt behöver extra stimulans för att "komma ikapp" den som ligger före.

För att nå jämlikhet i praktiken

För det tredje är syftet att uppnå reell jämställdhet eller jämlikhet i praktiken, vilket således inte alltid sammanfaller med formell jämställdhet. Detta framgår redan av artikel 141.4 EG-fördraget [nuvarande 157.4 EUFF], artikel 5 direktivet mot etnisk diskriminering och artikel 7.1 arbetslivsdirektivet där det anges att syftet är att "säkerställa full jämställdhet/jämlikhet i praktiken". Detta bekräftas också av EU-domstolens praxis i t.ex. Thibault-målet där domstolen uttalade att likabehandlingsdirektivet syftar till faktisk och inte enbart formell jämställdhet. (Mål C-136/95 Thibault, REG 1998, s. I-2011 punkt 26 (Celex 61995J0136).)

Tillfälliga åtgärder

För det fjärde skall åtgärder som innebär positiv särbehandling vara tillåtna endast så länge de behövs. När målet är uppnått skall undantaget som tillåter positiv särbehandling upphävas.

En möjlighet

För det femte är positiv särbehandling en möjlighet, inte en skyldighet. Att tillämpa eller godta positiv särbehandling är inte obligatoriskt, varken för ett land som ratificerat en konvention etc., eller för enskilda som t.ex. arbetsgivare eller ett universitet.

Både vid sämre och vid likvärdiga meriter

För det sjätte består positiv särbehandling i åtgärder som används dels när det finns skillnader i meriter eller personliga kvalifikationer mellan t.ex. två arbetssökande, dels när de två sökandena har lika meriter. Även när en arbetsgivare som har att välja mellan två arbetssökande med identiska meriter låter kön (etc.) fälla avgörandet för anställningsbeslutet, är det alltså fråga om positiv särbehandling.

Det är inte bara när två personer med olika meriter jämförs som det är fråga om positiv särbehandling i EG-rättens mening. Av Kalanke-, Marschall- och Badeck-domarna framgår att positiv särbehandling är för handen även när kön får fälla avgörandet mellan två arbetssökande som har lika meriter.

4. Vad är på gång?

4.1. När kan positiv särbehandling vara tillåten?

Slutsatserna i diskrimineringskommitténs slutbetänkande återges nedan i sin helhet:⁹⁴

Positiv särbehandling är EG-rättsligt tillåten:

- när två arbetssökande, arbetstagare (etc.) har lika eller nästan lika meriter. Om det råder en påtaglig skillnad mellan t.ex. två personers meriter eller personliga kvalifikationer är positiv särbehandling inte tillåten,
- så länge en egenskap som t.ex. kön eller etnisk tillhörighet inte är automatiskt eller ovillkorligt avgörande, utan en objektiv bedömning görs av t.ex. en arbetssökandes alla meriter och personliga förhållanden där även icke-traditionella meriter får vägas in, och
- om särbehandlingen står i proportion till ändamålet.

EG bestämmer utrymmet

Utrymmet för positiv särbehandling – dvs. i vilka fall och i vilken utsträckning metoden kan användas – är inte en fråga som Sverige eller

⁹⁴ SOU 2006:22 En sammanhållen diskrimineringslagstiftning, Del 1, slutbetänkande av diskrimineringskommittén, s. 631–636.

någon annan medlemsstat i EU förfogar över nationellt. Det bestäms av EG-rätten, som har företräde framför nationell rätt.

Svenska lagregler om positiv särbehandling kan inte utformas eller tillämpas på ett sätt som går utöver EG-rätten. De begränsningar i möjligheten att tillåta positiv särbehandling som följer av EG-rätten styr således Sveriges handlingsutrymme nationellt.

Av rättsfallen från EU-domstolen följer att vissa villkor måste vara uppfyllda för att positiv särbehandling skall vara tillåten. Detta gäller oavsett om fråga är om positiv särbehandling vid likvärdiga meriter eller när det finns skillnader i olika personers meriter. EG-rätten bör i detta avseende kunna sammanfattas enligt följande (jfr ovan under rubrikerna EU-domstolens praxis och JämO:s analys av rättspraxis):

- när två arbetssökande, arbetstagare (etc.) har lika eller nästan lika meriter. Om det råder en påtaglig skillnad mellan t.ex. två personers meriter eller personliga kvalifikationer är positiv särbehandling inte tillåten,
- så länge en egenskap som t.ex. kön eller etnisk tillhörighet inte är automatiskt eller ovillkorligt avgörande, utan en objektiv bedömning görs av t.ex. en arbetssökandes alla meriter och personliga förhållanden, och
- om särbehandlingen står i proportion till ändamålet.

Skillnader i meriter

Den centrala frågan när det gäller utrymmet för positiv särbehandling är i allmänhet hur stor skillnaden i meriter mellan två arbetssökande får vara för att positiv särbehandling skall få tillämpas. Bestämmelserna i EG-fördraget och i olika enskilda EG-direktiv är inte så precisa att det utrymmet för positiv särbehandling framgår klart. I stället har EU-domstolen i ett antal avgöranden kommit att uttala sig om i vilka fall och i vilken utsträckning positiv särbehandling är tillåten. (Jfr redogörelsen ovan.) Inte heller dessa avgöranden klargör dock på ett entydigt sätt utrymmet för positiv särbehandling i olika situationer.

Vi menar att det inte i en enkel formel går att fastställa det tillåtna utrymmet för skillnader i meriter och andra kvalifikationer. Frågan om skillnader i meriter är bara ett av flera kriterier – alltså ett led i helhetsbedömningen – och olika bedömningar kan bli nödvändiga i olika situationer, beroende på vilken sorts arbete det handlar om i det enskilda fallet. Däremot tyder Abrahamssonmålet på att det inte är meningen att det skall göras åtskillnad mellan högre eller lägre befattningar (således till skillnad från t.ex. AD 1982 nr 139 där AD tycks ha ställt högre krav på noggrann prövning när fråga var om en kvalificerad befattning). Huvudregeln lär under alla omständigheter vara att positiv särbehandling kan användas när två arbetssökande, arbetstagare (etc.) har lika eller nästan lika meriter. Om det råder en större skillnad mellan två eller flera personers meriter eller personliga kvalifikationer är positiv särbehandling inte tillåten.

Utrymmet är alltså litet. Det går inte utöver det utrymme som kan anses finnas vid en prövning enligt 4 § lagen om offentlig anställning (LOA).

Automatiskt och ovillkorligt företräde

I Abrahamsson-målet fann EU-domstolen (kursivering här) att:

- EG-rätten utgör hinder för tillämpning av nationell lagstiftning enligt vilken en sökande till en statlig tjänst av underrepresenterat kön med tillräckliga meriter skall utses till en tjänst framför sökande av motsatt kön som annars skulle ha utsetts,
- detta gäller även om lagstiftningen inte tillåter positiv särbehandling i de fall där meritskillnaden är så stor att tillämpningen skulle stå i strid med kravet på saklighet vid tillsättningen,
- detta gäller även om den nationella lagstiftningen är begränsad till att gälla tillsättning antingen av ett på förhand bestämt antal tjänster eller tjänster som inrättas som ett led i en enskild högskolas särskilt beslutade program om positiv särbehandling,
- EG-rätten utgör däremot inte hinder för tillämpning av en på nationell förvaltningspraxis grundad regel om att en sökande som tillhör underrepresenterat kön får ges företräde framför en medsökande av motsatt kön, förutsatt att de sökande i merithänseende kan anses jämbördiga eller i det närmaste jämbördiga, om det görs en objektiv bedömning av ansökningarna med beaktande av samtliga sökandes personliga förhållanden,
- det inte görs någon åtskillnad mellan högre och lägre tjänster vid bedömningen.

I sitt förslag till 2002 års ändringar av likabehandlingsdirektivet anförde kommissionen med hänvisning till avgörandena att:

- det är inte motiverat att kvinnor automatiskt ges företräde vid tillsättning eller befordran inom sektorer där de är underrepresenterade,
- det är motiverat att kvinnor ges företräde om det inte sker automatiskt och om den nationella åtgärden i fråga garanterar att manliga sökande med likvärdiga meriter ges en objektiv bedömning, vid vilken samtliga kriterier som sammanhänger med sökandenas person beaktas.

Det är således för det första klart att bestämmelser om positiv särbehandling inte får innebära att en viss egenskap (såsom t.ex. kön eller etnisk tillhörighet) automatiskt utlöser den positiva särbehandlingen, t.ex. ger företräde vid anställning. Man kan med någon förenkling säga

att en regel som anger att företrädare för t.ex. kvinnor skall gälla därmed inte är tillåten. Däremot är en regel som anger att företrädare får ges tillåten.

Detta innebär att kvotering inte är en tillåten form av positiv särbehandling. Det kännetecknande för kvotering är ju just att den egenkap som premieras – t.ex. kön – är automatiskt utslagsgivande.

En objektiv bedömning

Kravet på att en objektiv bedömning görs ligger nära frågan om automatiskt och ovillkorligt företräde. Om automatiskt och ovillkorligt företräde tillämpas saknas den objektiva bedömningen. Och vice versa, när automatiskt och ovillkorligt företräde inte tillämpas finns förutsättningar för en objektiv bedömning.

Dessa två kriterier går alltså in i varandra eller överlappar varandra delvis. På så sätt illustreras att en helhetsbedömning utifrån alla kriterierna skall göras i det enskilda fallet.

Ett led i den objektiva bedömningen är att en arbetssökandes eller arbetstagares alla meriter och personliga förhållanden skall beaktas.

Bedömningen skall också göras utifrån klara kriterier. Det betyder att arbetsgivarens system för urvalsgrunder och viktning av fördelar och nackdelar hos de arbetssökande skall vara ”genomskinligt” i den meningen att en domstol eller annan utomstående kan granska det och kontrollera att det följs (jfr Badeck- och Abrahamsson-målen).

Att ”klara kriterier skall tillämpas” vid beslut om positiv särbehandling kan ses också utifrån uttalanden i förarbetena till jämställdhetslagen. Jämställdhetslagens formulering ”ett led i strävanden att främja jämställdhet” förklaras i förarbetena som att positiv särbehandling skall ge uttryck för en ”systematisk verksamhet” i syfte att främja jämställdhet i stort. Detta förutsätter att man t.ex. anknyter till träffade jämställdhetsavtal eller annat samarbete mellan arbetsgivare och arbetstagarorganisationer på personalpolitikens område. Enstaka diskriminerande åtgärder eller förfaranden utan stöd i en jämställdhetsplan eller ett jämställdhetsavtal kan inte försvaras med hänsyn till undantaget för positiv särbehandling. Detta formuleras ibland som att positiv särbehandling skall vara planmässigt anlagd. Även dessa utgångspunkter kan ses som en sorts värn mot godtycke och slumpmässighet i tillämpningen av reglerna om positiv särbehandling.

Även icke-traditionella meriter får vägas in. Enligt Badeck- och Abrahamsson-domarna kan det vara berättigat att beakta vissa kriterier som i och för sig är könsneutrala men ändå i allmänhet gynnar kvinnor. Domstolen lämnar som exempel att man kan besluta att sådant som tjänstear, ålder och tidpunkt för senaste befordran beaktas endast om dessa omständigheter har betydelse för de sökandes lämplighet, kvalifikationer och yrkeserfarenheter. På samma sätt kan det vara berättigat att en arbetssökandes familjesituation eller partners inkomst saknar betydelse och att deltidsanställningar, ledigheter eller sent avslutade utbildningar på grund av barn eller vård av närstående inte skall ha negativa inverknings när någon söker arbete

(jfr Abrahamsson-domen punkt 47). Så länge kriterierna tillämpas på ett öppet sätt och kan prövas för att förhindra godtyckliga bedömningar av de sökandes kvalifikationer är situationen godtagbar (punkt 49).

I proportion till ändamålet

Slutligen skall ett beslut om positiv särbehandling stå i proportion till ändamålet. Om målet – t.ex. en viss andel av arbetsstyrkan med icke svensk etnisk tillhörighet – nästan är uppfyllt bör alltså positiv etnisk särbehandling användas med försiktighet. Detta led kan karakteriseras som en avvägningsnorm.

I kravet på proportionerlighet ligger att de åtgärder som är aktuella inte skall vara mer ingripande än vad som behövs. Här spelar graden av underläge eller utsatt position en viktig roll (jfr Schnorbus-målet). Ju högre grad av underläge eller eftersatt position för de som tillhör den aktuella etniska gruppen, desto större grad av positiv särbehandling är tänkbar. Att fånga proportionalitetsavvägningen i en enkel formel är dock inte möjligt.

Kravet på proportionalitet anknyter också till frågan om merit-skillnader mellan t.ex. två arbetssökande. Det får antas innebära att positiv särbehandling inte får tillämpas om skillnaden mellan personernas kvalifikationer är så stor att tillämpningen skulle stå i strid med kravet på saklighet vid anställningen. I fråga om offentliga arbetsgivare innebär regleringen i RF och LOA att positiv särbehandling inte kan komma i fråga när den ene arbetssökandens kvalifikationer klart överstiger den andres. För privata arbetsgivare saknas motsvarande utryckliga reglering, men det får alltså sägas följa av EG-rättens företräde att positiv särbehandling inte kommer i fråga när skillnaden i fråga om kvalifikationer är alltför betydande. Här kan hänvisas till JämO:s handbok om aktivt jämställdhetsarbete (rev. uppl. 1999, s. 94) som anger att skillnaden i merithänseende inte får vara alltför stor. I handboken understryks att positiv särbehandling inte innebär att någon utan tillräcklig kompetens skall kunna tillsättas på grund av att han eller hon tillhör ett visst kön. Liknande uttalanden finns i handboken Rekrytera utan att diskriminera (s. 30) som JämO utarbetat tillsammans med DO, HO och HomO.

4.2. Equality summit

I juni 2005 föreslog Europeiska kommissionen anordnandet av ett årligt ”toppmöte om jämlikhet” på hög nivå med ministrar, ordföranden för nationella jämlikhetsorgan, ordföranden för icke-statliga organisationer på EU-nivå, arbetsmarknadens parter i EU och representanter från internationella organisationer. Det första mötet ägde rum i Berlin 2007 i samband med lanseringen av

Europeiska året för lika möjligheter för alla 2007. Hösten 2008 arrangerades Equality Summit för andra gången i Paris.

Syftet med konferensen är att genom kunskaps- och erfarenhetsutbyte stärka och effektivisera arbetet mot alla former av diskriminering, samt främja lika rättigheter och möjligheter för alla inom EU. Vid varje Equality Summit ges ett mandat för fortsatt arbete med ett särskilt tema under nästkommande år. I Paris fattades beslut om att vid nästa möte 2009 fokusera på ”Equality Mainstreaming” och ”Multiple Discrimination”.

Den 16–17 november 2009 anordnades ett tredje årligt ”toppmöte om jämlikhet” i Stockholm med ministrar, ordföranden för nationella jämlikhetsorgan, ordföranden för icke-statliga organisationer på EU-nivå, arbetsmarknadens parter i EU och representanter från internationella organisationer. Syftet är att genom kunskaps- och erfarenhetsutbyte stärka och effektivisera arbetet mot alla former av diskriminering, samt främja lika rättigheter och möjligheter för alla inom EU.⁹⁵

Diskrimineringslagstiftningens betydelse i allmänhet och förslaget till nytt antidiskrimineringsdirektiv i synnerhet, var ett av de teman som diskuterades. Direktivförslaget innebär ett utvidgat skydd mot diskriminering på grund av religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning och omfattar områden utanför arbetslivet. Förslaget förhandlas nu i Ministerrådet.

Under konferensens diskussioner klargjordes att lagstiftning är viktigt och nödvändigt för att bekämpa diskriminering. Ett nytt antidiskrimineringsdirektiv sågs därför som ett välkommet tillägg till EU-lagstiftningen. Även det nya Lissabonfördraget och artikel 10 EUFF kan komma att få betydelse för det framtida arbetet:

Vid utformningen och genomförandet av sin politik och verksamhet ska unionen söka bekämpa all diskriminering på grund av kön, ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

Samtidigt blev det tydligt att lagstiftning inte är tillräckligt och att samarbete med bland annat nationella institutioner mot diskriminering och frivilligorganisationer är nödvändigt, både i arbetet med

⁹⁵ Se vidare hemsidan för Sveriges ordförandeskap i Europeiska Unionen, på http://www.se2009.eu/sv/moten_nyheter/2009/11/16/equality_summit

att utforma lagstiftningen men kanske i än högre grad för att säkerställa att de som ska åtnjuta den också känner till den.⁹⁶

4.3. Avslutande synpunkter

Medlemsstaternas handlingsutrymme vad gäller undantag från likabehandlingsprincipen genom positiv särbehandling är inte något som Sverige eller något annat land förfogar över. Det är således EU-rätten som sätter gränserna för Sveriges handlingsutrymme.

Slutsatserna i diskrimineringskommitténs slutbetänkande är väl avvägda och initierade. Att fokus är placerat på positiv särbehandling snarare än det vidare begreppet aktiva åtgärder beror främst på den förhärskande EU-rätten. Endast nationella åtgärder som innebär positiv särbehandling kan komma att strida mot likabehandlingsprincipen eller icke-diskrimineringsprincipen. Med andra ord är det först när aktiva åtgärder sker i form av positiv särbehandling inklusive kvotering som diskrimineringsbegreppet och förbudet mot diskriminering påverkas. Positiv särbehandling utgör ett undantag från likabehandlingsprincipen som i vissa fall är tillåten enligt EU-rätten. Kvotering utgör en kvalificerad form av positiv särbehandling som strider klart mot EU-rätten då de olika diskrimineringsgrunderna inte får vara automatiskt avgörande. Därutöver måste vissa villkor vara uppfyllda för att positiv särbehandling ska vara tillåten. Detta gäller oavsett om fråga är om positiv särbehandling vid likvärdiga meriter eller när det finns skillnader i olika personers meriter.

Däremot är merparten av aktiva åtgärder som inte utgör positiv särbehandling inte problematiska ur ett EU-rättsligt perspektiv. Tvärtom uppmuntrar EU:s institutioner medlemsstaterna att föra en politik med aktiva åtgärder i syfte att avlägsna faktiska ojämlikheter, etc. På grund av den vidd och variation jämställdhetsfrämjande åtgärder i form av aktiva åtgärder kan omfatta är det inte heller förvånande att den något mer juridiskt hanterbara termen positiva åtgärder fått stå i centrum för denna framställning.

Sammanfattningsvis kan konstateras att artikel 157.4 EUFF (tidigare 141.4 EGF), artikel 3 i recastdirektivet (2006/54/EG), artikel 5 i direktivet mot etnisk diskriminering (2000/43/EG) och

⁹⁶ Se vidare hemsidan för Sveriges ordförandeskap i Europeiska Unionen, på http://www.se2009.eu/sv/moten_nyheter/2009/11/18/lagstiftning_viktig_i_arbetet_mot_diskriminering

artikel 7.1 i arbetslivsdirektivet (2000/78/EG) samt artikel 6 i direktivet om likabehandling av kvinnor och män i fråga om varor och tjänster (2004/113/EG) innehåller uttryckliga bestämmelser om positiv särbehandling.⁹⁷ Skillnad kan därmed råda mellan dessa samt övriga direktivs tillämpningsområden även om en trend mot enhetliga villkor går att urskönja. På respektive område uttolkas och preciseras sedan de närmare villkoren för att positiv särbehandling ska vara tillåten genom EU-domstolens praxis. Trots att dessa villkor numera kan sammanställas och deras applicering exemplifieras med hjälp av senare års praxis, måste det till en individuell bedömning i varje enskilt fall, vilket fortfarande kan vara något komplicerat. Utveckling mot mer enhetliga regler är dock på gång.

Likabehandling utgör en grundläggande princip för Europeiska unionen. Som vidareutveckling av denna kan antidiskrimineringsdirektivet komma att ge människor ett redskap för att bekämpa diskriminering. I många medlemsstater finns det skydd mot diskriminering på grund av kön, ras eller etniskt ursprung, samtidigt som det kan saknas lagstiftning som skyddar den enskilde mot diskriminering på grund av religion, sexuell läggning, funktionshinder eller ålder. Sådana skillnader när det gäller diskrimineringens grunder måste åtgärdas.

Ett nytt direktiv om diskriminering på grund av ålder, funktionshinder, religion eller religiös övertygelse och sexuell läggning har avgörande betydelse eftersom det ger ett konkret skydd i de fall där det finns klara belägg för att diskriminering har förekommit, och då även på områden som boende, tillgång till varor och tjänster och tillgång till sjukvård och utbildning. Myria Vassiliadou, vice ordförande för Social Platform, menar att samma skydd för alla – oavsett diskrimineringsgrund – är den enklaste och mest rättvisa lösningen. Principen om samma villkor skulle stärkas i Europa om samma lagar gäller för alla former av diskriminering i alla medlemsstater. Detta innebär även att befintlig lagstiftning om jämställdhet mellan könen bör anpassas så att den ligger i linje med direktivet om etnisk diskriminering.⁹⁸

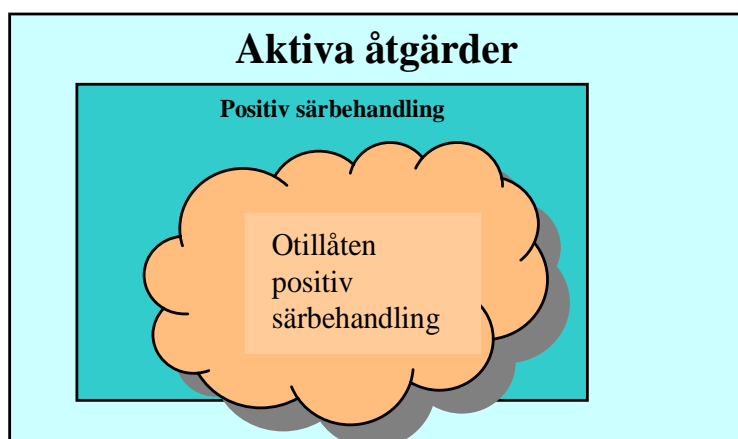
⁹⁷ Medan recastdirektivet är antaget med hänvisning till artikel 141 EGF antogs direktivet mot etnisk diskriminering, arbetslivsdirektivet och direktivet om likabehandling av kvinnor och män i fråga om varor och tjänster med hänvisning till artikel 19 EUFF (tidigare 13 EGF) vilken inte innehåller någon uttrycklig bestämmelse om positiv särbehandling. Artikel 19 EUFF (tidigare 13 EGF) är emellertid underordnad artikel 141 EGF.

⁹⁸ Hemsidan för Sveriges ordförandeskap i Europeiska Unionen, på http://www.se2009.eu/sv/moten_nyheter/2009/11/16/samlat_grepp_mot_diskriminering_inom_eu.

Mot bakgrund av utredningsuppdraget om effekterna av bestämmelserna om aktiva åtgärder i de svenska diskrimineringslagarna bör avslutningsvis EU-rättens krav på proportionalitet särskilt understrykas. I detta krav ligger att tillåtna åtgärder inte får vara mer ingripande än som behövs. Detta borde rimma väl med utredningsuppdragets krav på att de aktiva åtgärderna ska ha effekter på arbetet för att främja lika rättigheter och möjligheter. Också ur EU-rättsligt perspektiv är det således av största vikt att en avvägning görs mellan behovet av en utökning av aktiva åtgärder och de olika åtgärdernas effekter på arbetet för att främja lika rättigheter och möjligheter. Den praktiska tillämpningen stöds emellertid inte av någon enkel EU-rättslig ekvation. Å den ena sidan är en större grad av positiv särbehandling möjlig ju högre grad av underläge den aktuella gruppen tillhör. Här finns ett relativt stort utrymme för aktiva åtgärder i vid mening. Å den andra sidan får inte positiv särbehandling tillämpas om skillnaden mellan personers kvalifikationer är så stor att en sådan tillämpning skulle stå i strid med kravet på saklighet vid exempelvis anställning.

Den EU-rättsliga ekvationen är därför något flytande. Generellt vad gäller aktiva åtgärder och proportionalitetsprincipen bör avslutningsvis följande understrykas: Där det finns alternativ ska alltid den minst ingripande åtgärden väljas för att nå full jämlikhet.

Figur 2



Statens offentliga utredningar 2010

Kronologisk förteckning

1. Lätt att göra rätt
– om förmedling av brottsskadestånd. Ju.
2. Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. Ju.
3. Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. M.
4. Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet. Ju.
5. Skolgång för alla barn. U.
6. Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010
– utmaningar för slutförvarsprogrammet. M.
7. Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden. IJ.

Statens offentliga utredningar 2010

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Lätt att göra rätt

– om förmedling av brottsskadestånd. [1]

Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. [2]

Allmänna handlingar i elektronisk form

– offentlighet och integritet. [4]

Utbildningsdepartementet

Skolgång för alla barn. [5]

Miljödepartementet

Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. [3]

Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010 – utmaningar för slutförvarsprogrammet. [6]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målriktat arbete på tre samhällsområden. [7]