

Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter

– ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden

*Betänkande av Utredningen om aktiva åtgärder
inom diskrimineringsområdet*

Stockholm 2010



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2010:7

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2010

ISBN 978-91-38-23345-0
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Nyamko Sabuni

Regeringen beslutade den 30 oktober 2008 att tillkalla en särskild utredare för att undersöka effekterna av de bestämmelser om aktiva åtgärder som tas upp i lagarna mot diskriminering (Dir. 2008:05). Syftet är att undersöka om och i så fall hur bestämmelserna har haft effekt 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 verkningsfull 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.

Den 30 oktober 2008 förordnade statsrådet Nyamko Sabuni fil.dr. universitetslektor Anne-Marie Morhed att vara särskild utredare.

Statsrådet Sabuni förordnade den 30 oktober 2008 följande personer att fr.o.m. den 10 december 2008 ingå i utredningen som experter: barn- och elevombudet Lars Arrenius, arbetsrättsjuristen Niklas Beckman (entledigad den 17 februari 2009), utredaren Peter Tai Christensen, rättssakkunnige Maria Fjellman Lundqvist, departementssekreteraren Anna Gralberg (entledigad den 8 september 2009), departementssekreteraren Klara Granat, chefsjuristen Ingemar Hamskär, tillsynsdirektören Dan Holmquist,

ämnessakkunnige Cecilia Landolf Hjort (entledigad den 8 september 2009), utredaren Charlotta Krafft, utredaren Åsa Krook, ombudsmannen Ellen Nygren (entledigad den 17 februari 2009), handläggaren Anna Ulveson, ämnesrådet Cafer Uzunel och utredaren Mikael Wahldén. Statsrådet Sabuni förordande dels den 17 februari 2009 att juristen Eva Kovar, Diskrimineringsombudsmannen Katri Linna, juristen Sofie Rehnström, fr.o.m. den 17 februari 2009, samt dels den 8 september 2009, att departementssekreteraren Sofia Magnusson och kanslirådet Lars Lindberg, fr.o.m. den 8 september 2009, ska ingå i utredningen som experter.

Utredningen antog namnet Aktiva åtgärder inom diskrimineringsområdet (IJ 2008:05). Som huvudsekreterare i utredningen förordnades fr.o.m. den 15 januari 2009 juristen Tomas Agdalen. Diskrimineringsombudsmannens utredare Arja Lehto har fr.o.m. den 24 augusti 2009 arbetat i utredningen som sekreterare genom en växeltjänstgöring.

Härmed överlämnas betänkandet *Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden* (SOU2008:7). Särskilda yttranden har avgetts av Ingemar Hamskär, Charlotta Krafft, Åsa Krook, Eva Kovar, Katri Linna, Sofie Rehnström, Peter Tai Christensen och Anna Ulveson.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i februari 2010

Anne-Marie Morhed

/Tomas Agdalen
Arja Lehto

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| Förkortningar | 9 |
| Sammanfattning | 11 |
| Författningsförslag | 27 |
| 1 Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter | 41 |
| 1.1 Uppdraget och överväganden..... | 41 |
| 1.1.1 Uppdraget | 41 |
| 1.1.2 Behovet av aktiva åtgärder..... | 43 |
| 1.1.3 Övervägande | 45 |
| 1.2 Utredningens arbete | 57 |
| 1.3 Konsekvenser | 58 |
| 1.4 Frågor att utreda vidare | 61 |
| 2 Bakgrund | 63 |
| 2.1 Arbetslivsområdet..... | 63 |
| 2.1.1 Lagstiftarens intentioner med aktiva åtgärder för kön..... | 64 |
| 2.1.2 Den segregerade arbetsmarknaden | 66 |
| 2.1.3 Trög utveckling i arbetslivet för att inkludera människor med annan etnisk bakgrund än svensk | 67 |
| 2.1.4 Nytt arbetsliv och nya arbetsideal | 69 |
| 2.1.5 Varför är det så svårt att förändra? | 70 |
| 2.1.6 Studier om aktiva åtgärder i arbetslivet | 79 |
| 2.1.7 Jämställdhetsprojekt..... | 83 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 2.1.8 | Det aktiva jämställdhetsarbetet i relation till enskilda paragrafer i jämställdhetslagen..... | 85 |
| 2.1.9 | Studier om aktiva åtgärder – nedslag i olika bestämmelser | 96 |
| 2.1.10 | Internationella erfarenheter av aktiva åtgärder | 102 |
| 2.2 | Utbildningsområdet | 108 |
| 2.2.1 | Diskriminering inom utbildningsväsendet – hur ser det ut utifrån de olika diskrimineringsgrunderna? | 110 |
| 2.2.2 | Ett målinriktat främjandearbete inom förskola, grundskola, gymnasieskola och vuxenutbildning | 117 |
| 2.2.3 | Högskola och universitet..... | 123 |
| 2.2.4 | Övrigt utbildningsväsende | 126 |
| 2.2.5 | Utbildningsorganisationer som sociala konstruktörer av elever och studenter..... | 126 |
| 2.3 | Ett exempel på en modell för att arbeta systematiskt med lika rättigheter och möjligheter..... | 131 |
| 3 | Förslaget..... | 143 |
| 3.1 | Könsidentitet eller könsuttryck, funktionsnedsättning och ålder (1 kap. 5 §)..... | 147 |
| 3.2 | Aktiva åtgärder | 150 |
| 3.2.1 | Ändamålet med aktiva åtgärder (3 kap. 1 §)..... | 150 |
| 3.3 | Arbetslivet | 151 |
| 3.3.1 | Samverkan (3 kap. 2 §)..... | 151 |
| 3.3.2 | Systematiskt målinriktat arbete (3 kap. 3–4 §§)..... | 155 |
| 3.3.3 | Arbetsförhållanden (3 kap. 5–7 §§) | 165 |
| | Att förena föräldraskap med förvärvsarbete (3 kap. 6 §)..... | 170 |
| | Trakasserier och sexuella trakasserier (3 kap. 7 §) | 173 |
| 3.3.4 | Rekrytering (3 kap. 8–9 §§)..... | 177 |
| | Extern och intern rekrytering..... | 178 |
| | Jämn fördelning mellan könen (3 kap. 9 §) | 182 |
| 3.3.5 | Löner (3 kap. 10–13 §§)..... | 184 |
| | Lönekartläggning och handlingsplan för jämställda löner (3 kap. 11–13 §)..... | 186 |
| 3.3.6 | Arbetsgivarens informationsplikt (3 kap. 14 §) | 191 |
| 3.4 | Utbildning | 193 |

| | | |
|-----------------|---|------------|
| 3.4.1 | Systematiskt målinriktat arbete (3 kap. 15–16 §§) ... | 193 |
| 3.4.2 | Främja barns, elevers och studerandes utvecklingsmöjligheter i studie- och arbetsmiljön (3 kap. 17 §) | 202 |
| 3.4.3 | Att förebygga och förhindra trakasserier (3 kap. 18 §) | 205 |
| 3.5 | Värn- och civilplikt och försvarets frivilligutbildning | 207 |
| 3.5.1 | Systematisk målinriktat arbete (3 kap. 19–22 §§) | 207 |
| 3.5.2 | Tjänstgöringsförhållanden (3 kap. 21 §) | 211 |
| 3.5.3 | Skyldighet att förebygga och förhindra trakasserier (3 kap 22 §) | 215 |
| 3.6 | Tillsyn | 218 |
| 3.6.1 | Ny definition av tillsyn (4 kap. 1 § tredje stycket) ... | 218 |
| 3.6.2 | Viten (4 kap. 5 §) | 224 |
| 4 | Författningskommentarer | 227 |
| | Diskrimineringslagen (2008:567) | 227 |
| | Lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen | 238 |
| | Högskolelagen (1992:1443) | 238 |
| | Särskilda yttranden | 239 |
| | Referenser | 259 |
| | Bilagor | |
| <i>Bilaga 1</i> | Kommittédirektiv | 271 |
| <i>Bilaga 2</i> | Studier av aktiva åtgärder – kostnader och effekter av lagstiftningen | 279 |
| <i>Bilaga 3</i> | Ålder som diskrimineringsgrund | 387 |
| <i>Bilaga 4</i> | EU-rätten och bestämmelserna om aktiva åtgärder i de svenska diskrimineringslagarna | 399 |

Förkortningar

| | |
|---------------------------|---|
| DO | Diskrimineringsombudsmannen |
| JämO | Jämställdhetsombudsmannen |
| EDA | lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning |
| Likabehandlingslagen | lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan |
| Barn- och elevskyddslagen | lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever |
| Yh-myndigheten | Yrkeshögskolemyndigheten |

Sammanfattning

Mitt uppdrag som särskild utredare har utförts i enlighet med kommittédirektivet ”Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter” (Dir. 2008:130). Uppdraget har varit att undersöka effekterna av de bestämmelser om aktiva åtgärder som tas upp i lagarna mot diskriminering som gällde innan nu gällande diskrimineringslag trädde ikraft den 1 januari 2009. Då fanns aktiva åtgärder inom samhällsområdena arbetsliv och utbildning. För arbetslivet reglerades åtgärderna i jämställdhetslagen samt lagen om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning (EDA). För utbildningsområdet fanns bestämmelser om aktiva åtgärder i lagen om likabehandling av studenter i högskolan (likabehandlingslagen) samt i lagen om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever (barn- och elevskyddslagen).

Även om det inte gått att styrka effekterna av hittillsvarande aktiva åtgärder finns det starka skäl att behålla och utveckla detta krav och att intensifiera arbetet för att främja lika rättigheter och möjligheter. Jag vill bidra till en sådan utveckling genom att lyfta fram en strategi för hur ett sådant arbete möjliggörs med hjälp av ett *systematiskt målinriktat arbete*. Mot bakgrund av vad som framkommit i denna utredning lägger jag förslag till aktiva åtgärder på tre samhällsområden och sju diskrimineringsgrunder. Mitt huvudförslag för respektive samhällsområde är i sammandrag:

Arbetslivet

Arbetsgivare ska enligt en modell som föreskrivs i lagen effektivare, på ett strukturellt och kollektivt plan, bedriva aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter gällande diskrimineringslagens samtliga diskrimineringsgrunder dels inom de perso-

nalpolitiska områdena arbetsförhållanden, rekrytering och löner, dels för att motverka diskriminering och repressalier.

Utbildning

Utbildningsanordnare ska enligt en modell som föreskrivs i lagen effektivare, på ett strukturellt och kollektivt plan, bedriva aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter gällande diskrimineringslagens samtliga diskrimineringsgrunder för att främja utvecklingsmöjligheterna i studie- och arbetsmiljön samt förebygga och förhindra trakasserier.

Försvaret

Inom försvaret ska man enligt en modell som föreskrivs i lagen effektivt, på ett strukturellt och kollektivt plan, bedriva aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter genom att skapa lämpliga tjänstgöringsförhållanden samt förebygga och förhindra trakasserier. Detta gäller oavsett kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning och sexuell läggning.

Upphävda och gällande bestämmelser om aktiva åtgärder

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 fanns bestämmelser om aktiva åtgärder när det gäller diskrimineringsgrunderna kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. Inom utbildningsområdet fanns bestämmelser om aktiva åtgärder när det gäller diskriminerings-

grunderna kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder och sexuell läggning.

Jämställdhetslagen

Enligt jämställdhetslagen skulle arbetsgivaren, i samverkan med arbetstagare, främja lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet genom att

- genomföra sådana åtgärder som kan krävas för att arbetsförhållandena ska lämpa sig för både kvinnor och män,
- underlätta för både kvinnliga och manliga arbetstagare att förena förvärvsarbete och föräldraskap,
- förebygga och förhindra att någon arbetstagare utsätts för trakasserier eller repressalier som har samband med kön eller för sexuella trakasserier,
- verka för att personer oavsett kön ges möjlighet att söka lediga anställningar,
- främja en jämn fördelning mellan kvinnor och män i skilda typer av arbete och inom olika kategorier av arbetstagare,
- vid nyanställningar särskilt anstränga sig för att få sökande av det underrepresenterade könet,
- kartlägga löneskillnader till följd av kön,
- göra handlingsplaner för jämställda löner, och
- göra jämställdhetsplaner för de aktiva åtgärderna vid sidan av lönefrågor.

De aktiva åtgärderna enligt jämställdhetslagen fördes över till diskrimineringslagen. Skyldigheten att göra handlings- och jämställdhetsplaner har begränsats till att gälla arbetsgivare som sysselsätter minst 25 arbetstagare. Tidigare gällde skyldigheten de som sysselsatte minst tio arbetstagare. Dessutom har skyldigheten ifråga om periodiciteten av att kartlägga samt göra handlings- och jämställdhetsplaner ändrats. Numera är det tillräckligt om detta görs vart tredje år. Tidigare skulle arbetet göras varje år.

EDA

Arbetsgivaren skulle enligt EDA, i samverkan med arbetstagare, främja lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet genom att

- genomföra sådana åtgärder som kan krävas för att arbetsförhållandena ska lämpa sig för alla arbetstagare oavsett etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning,
- vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att någon arbetstagare utsätts för trakasserier eller repressalier, och
- verka för att personer oavsett etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning ges möjlighet att söka lediga anställningar.

Reglerna har förts över till diskrimineringslagen. Det föreligger fortfarande alltså ingen skyldighet för arbetsgivare att upprätta en plan i fråga om dessa aktiva åtgärder. Däremot finns en skyldighet att ha en planmässighet.

Likabehandlingslagen

Enligt likabehandlingslagen skulle en högskola och universitet

- vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att studenter eller sökanden utsätts för trakasserier om dessa hade samband med etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning, funktionshinder eller könstillhörighet,
- vidta åtgärder och förebygga sexuella trakasserier,
- årligen upprätta en plan som skulle innehålla en översikt över de åtgärder som behövs för att främja studentens lika rättigheter oavsett könstillhörighet, etnisk bakgrund, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller funktionshinder för att förebygga och förhindra trakasserier, och
- ha en plan med en redogörelse för vilka av åtgärderna som högskolan avsåg att påbörja eller genomföra under det påföljande året.

Reglerna har förts över till diskrimineringslagen.

Barn- och elevskyddslagen

Lagen omfattade för- och grundskola samt gymnasier. Respektive huvudman för verksamheten eller den huvudmannen bestämmer skulle se till:

- att det finns en likabehandlingsplan för varje enskild verksamhet som syftade till att främja barns och elevers lika rättigheter oavsett kön, etniskt tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller funktionshinder,
- att förebygga och förhindra trakasserier och annan kränkande behandling,
- att årligen redovisa planerade åtgärder,
- vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för trakasserier och annan kränkande behandling,
- att om de får kännedom om att ett barn eller elev blivit utsatt för trakasserier eller annan kränkande behandling utreda omständigheterna kring missgynnanden av barn eller elever.

Reglerna har förts över till diskrimineringslagen ifråga om de diskrimineringsgrunder som den lagen omfattar. Bestämmelser om annan kränkande behandling finns numera regler i 14 a kap. skollagen.

Utgångspunkter för mina förslag

Utredningsuppdraget har en tydlig avgränsning till diskrimineringslagens tredje kapitel och gäller arbetsgivares aktiva arbete i syfte att förebygga, förhindra och åtgärda diskriminering. Det handlar om ett främjandearbete på kollektiv nivå och inte individuell nivå och på en strukturell nivå och inte enskilda handlingars nivå. Den åtskillnad som finns i diskrimineringslagen mellan förbuden mot diskriminering i det andra kapitlet och främjandearbetet i det tredje kapitlet är således en given utgångspunkt. Likaså är diskrimineringsbegreppets betydelse och omfång given utifrån diskrimineringslagens urskiljande av sju diskrimineringsgrunder och hur de definieras och betecknas. Två språkliga förändringar föreslås dock i enlighet med argumentationen i utredningen.

Bestämmelserna i nuvarande diskrimineringslagens tredje kapitel om aktiva åtgärder har tillkommit, ändrats och utvidgats vid flera tidpunkter.

Jämställdhetslagen som gällde 1980–2008 var från början semi-dispositiv och hade få detaljkrav. Den utökades efterhand till nya samhällsområden och gjordes tvingande och fick nya tillägg, bl.a. av kravet på jämställdhetsplan och lönekartläggning. De många ändringarna gav jämställdhetslagen karaktären av lappverk. Detta var också uppenbart för Diskrimineringskommittén som hade till uppgift att föreslå en ny sammanhållen lagstiftning för hela diskrimineringsområdet, både gällande förbud och aktiva åtgärder. Av remissomgången framgick kritik från vitt skilda utgångspunkter, särskilt mot förslaget till utformning av aktiva åtgärder. Oenigheten var mycket stor beträffande om och/eller hur lagen skulle föreskriva aktiva åtgärder i arbetslivet på jämställdhetsområdet.

Likabehandlingslagen som gällde 2001–2008 har inte varit föremål för några större förändringar. Detsamma gäller för EDA, som var ikraft 1999–2008, och barn- och elevskyddslagen, som gällde 2006–2008.

I diskrimineringslagen följer i de två första kapitlen en sammanhållen linje med definitioner och diskrimineringsförbud på alla sju diskrimineringsgrunderna. I det tredje kapitlet bryts detta sammanhang genom att de tidigare gällande aktiva åtgärderna överförts med i stort sett oförändrat innehåll. Dessutom gäller inte diskrimineringslagens bestämmelser om aktiva åtgärder i arbetslivet för diskrimineringsgrunderna könsidentitet eller könsuttryck, sexuell läggning, ålder och funktionsnedsättning.

Diskrimineringslagens föreskrifter är detaljerade i vissa avseenden, exempelvis ifråga om momenten i lönekartläggning och jämställdhetsplan. I praktiken har jämställdhetsarbetet handlat mer om att uppfylla kraven på kartläggning och planer än på att ett aktivt målinriktat jämställdhetsarbete bedrivs.

I förra jämställdhetsombudsmannens granskningar av jämställdhetsplaner (1999 och 2005) och i den s.k. miljongranskningen av lönekartläggningar och handlingsplaner (2007 och 2008) fick många arbetsgivare underkänt. Planerna fick skrivas om för att så småningom godkännas, vilket i sig var gynnsamt för det aktiva jämställdhetsarbetet inom de granskade företagen, enligt ombudsmannen. En berättigad fråga är om det verkligen var omskrivningen av planerna i enlighet med lagens föreskrifter eller ombudsmannens ingående dialog och kunskapsutbyte med arbetsgivaren som

förbättrade detta arbete? Infallsvinkeln väcker frågor om vad som är generativt i arbetet med aktiva åtgärder. Är det att förstå och angripa jämställdhetsproblemen i den lokala miljön eller är det att följa lagens föreskrifter?

Mina slutsatser

I denna utredning av diskrimineringslagens aktiva åtgärder har jag kunnat konstatera att det finns lite som talar för att jämställdhetslagen haft som effekt att påverka eller påskynda utvecklingen mot jämställdhet i arbetslivet. Lagen i sig har knappast haft den betydelse som lagstiftaren hoppades på när den kom till. Den kanske mest uppenbara förklaringen till detta är att lagen inte använts särskilt aktivt för detta syfte. Emellertid har det inte varit möjligt för mig att inom utredningens snäva tids- och budgetramar fullständigt utreda frågan om varför lagen inte fungerat mera pådrivande för jämställdhetsarbetet i arbetslivet. En undersökning av kausala sammanhang hade krävt mer omfattande empiriska studier av såväl det praktiska jämställdhetsarbetet som bedrivs som de förändringsmetoder som lagen föreskriver.

Jag har dock kunnat se att arbetet med aktiva åtgärder varit mer i fokus på utbildningsområdet. Det finns inga givna förklaringar till detta. En kan vara att det för olika utbildningsanordnare upplevts mer naturligt än i arbetslivet att arbeta med diskrimineringsfrågor på ett strukturellt plan. Inom utbildningsområdet har man t.ex. relativt länge arbetat med s.k. mobbningsplaner. Det finns ett visst politiskt tryck att skapa en attraktiv arbetsmiljö för att förbättra elevers studieresultat. Vidare finns ofta ett genuint intresse från lärarhåll att knyta arbetet mot diskriminering till den pedagogiska "fostrande" uppgiften och till nya läroämnen som "livskunskap". Inom högskolan har det i sin tur funnits ett starkt tryck från studenthåll att inte bara arbeta med den personalpolitiska jämställdheten utan även inkludera studenterna (/brukarna) i ett bredare likabehandlingsarbete.

Min huvuduppgift som jag sett den har varit att lägga förslag på hur lagen kan göras tydligare, verkningsfullare och mer anpassad till användning i lokalt arbete för att främja lika rättigheter och möjligheter utifrån den nya diskrimineringslagen från 2009. Utredningsarbetet har haft fokus på lagstiftningens (1) logiska och inne-

hållliga konsistens, (2) omfångsbredd och (3) praktiska tillämpningsmetod.

Strategiska vägval

Utredningens strategiska överväganden har framför allt gällt tre olika vägval. Det första är hur lagen kan bli mer effektiv i syfte att stimulera ett aktivt förändringsarbete. Ska lagen preciseras ytterligare och lägga nya förslag på aktiva åtgärder eller ska själva utformningen av det aktiva förändringsarbetet överlåtas till det lokala förändringsarbetet?

Det andra är hur aktiva åtgärder knyts mera aktivt till arbetsgivar- och huvudmannaansvaret. Är det krav och sanktioner från lagstiftningen som får arbetsgivaren att ta ansvar för och genomföra aktiva åtgärder eller är det förbättrat metodstöd som möjliggör att aktiva åtgärder integreras i styrprocesserna för t.ex. det personalpolitiska arbetet?

Det tredje är diskrimineringsgrundernas status i ett förändringsarbete. Är lagens diskrimineringsgrunder lika viktiga för att uppnå lika rättigheter eller möjligheter eller är någon grund mera central än någon annan, t.ex. kön?

Därutöver har utredningen också berört frågan om huruvida föreskrifter i lag är det mest kraftfulla redskapet för måluppfyllelse inom diskrimineringsområdet eller om detta kan överlåtas åt arbetsmarknadens parter. Kan, som bl.a. fackliga organisationer eftersträvar, kraven på aktiva åtgärder göras semidispositiva istället för tvingande och därigenom bidra till en bättre effektivitet?

Jag vill lyfta fram följande principiella utgångspunkter för mina överväganden som gäller vägvalen.

1. Utredningen har stöd i fakta när den utgår ifrån att måluppfyllelsen i främjandearbete inom diskrimineringsområdet i första hand ligger i ett systematiskt, välintegrerat och målinriktat arbete. Studier av hur framgångsrikt förändringsarbete bedrivits exempelvis i likabehandlingsarbete, kvalitetsarbete, miljöarbete, arbetsmiljöarbete och hälsoarbete visar att framgångarna kan knytas till så väl förankringen i organisationens ledningssystem som i själva systematiken i arbetet: att problem lokaliserar och avgränsas, mål ställs upp, metoder utvecklas och resultat följs upp och utvärderas.

Sålunda är inte vägen av tilltagande detaljreglering som diskrimineringslagstiftningen – framför allt utvecklingen i den tidigare jämställdhetslagen – slagit in på något som den här utredningen rekommenderar. Det går förvisso att visa i utvärderingar av jämställdhetslagen att arbetsgivare i den mån lagen efterlevs nästan uteslutande följer dess detaljbestämmelser för lönekartläggning och jämställdhetsplaner. Övrigt främjandearbete i enlighet med lagen är sporadiskt och oftast obefintligt. Men att följa lagen på detta sätt (i synnerhet först då tillsynsmyndigheten efterlyser planer) kan aldrig ha varit lagstiftarens mening. Ett jämställdhetsarbete som bara är synligt i dokumenter, som utvärderingar visar, knappast några effekter. Det tränger aldrig in i de strukturer som ska förändras. Lagen är här en viktig signal som ger tyngd och betydelse åt det övergripande samhällsintresset om individernas lika rättigheter och möjligheter på alla samhällsområden. Lagen i sig, utan implementering, ändrar inte strukturer, normer, attityder och värderingar i en lokal organisation. Lagen kan däremot ställa krav på att ett sådant arbete bedrivs. Förändringsarbete måste för detta ändamål vara just lokalt, systematiskt och anpassat till en konkret miljö för att ändra dessa strukturer. Först då har lagen förändringspotential.

Utredningens förslag lägger mot denna bakgrund större tyngd vid att organisationer arbetar generativt, systematiskt och målinriktat (enligt nedan illustrerad tankemodell) än vid enstaka, verkningslösa punktinsatser (föreskrivna åtgärder). Jag betonar därför själva systematiken i det arbete som vänds inåt mot organisationen och föreslår inga nya detaljerade krav på aktiva åtgärder.

2. Utredningen har vidare sett diskrimineringslagen i första hand som en ramlag som syftar till att dels förhindra, dels stimulera ett aktivt och målinriktat arbete på hela diskrimineringsområdet. Främjandearbetet på arbetslivets område ska böttna i initiativ och analys i en faktisk och konkret arbetsmiljö. Därför måste ansvaret, när det gäller arbetslivet, för att analysera, konkretisera och följa upp, läggas hos arbetsgivaren, i samverkan med parterna, och integreras i de personalpolitiska processerna och de ledningsprocesser som i övrigt styr arbetsgivaransvaret. Det är främst i det lokala arbetet det kan avgöras vilken tyngdpunkt som ska läggas i arbetet med olika hinder mot lika rättigheter

och möjligheter.

Det är viktigt att det finns en tydlig rollfördelning mellan statens och arbetsgivarens ansvar för lokala förhållanden. Staten ställer t.ex. krav på att arbetsgivaren arbetar för att främja lönefrågor så att de löner arbetsgivaren sätter inte blir diskriminerande. Men kravet på lönekartläggningar och främjandearbete i lönefrågor får inte gå in på parternas område att reglera lönenivåerna för enskilda arbetstagare eller grupper av arbetstagare. Främjandearbetet sker i första hand genom lönejämförelser på kollektiv nivå. Dessa kan i sin tur bli underlag för lönerevisionen som ligger utanför främjandearbetet.

Detsamma gäller på övriga samhällsområden. Ansvaret för det lokala främjandearbetet ligger i själva huvudmannaskapet. Huvudmannen ska se till att det bedrivs ett lokalt förankrat främjandearbete och att detta arbete följs upp. Det är exempelvis på de enskilda skolorna, lärosätena och militära utbildningsanstalterna som man bäst kan avgöra vad som är viktigt att förändra och hur prioriteringarna i arbetet med aktiva åtgärder ska göras för att främja lika rättigheter och möjligheter.

3. Utredningen har också övervägt vilken vikt lagen ska tillskriva arbetet med olika diskrimineringsgrunder. Är t.ex. någon eller några av grunderna mer grundläggande än andra och därför angelägnare att arbeta med, eller är alla diskrimineringsgrunder lika viktiga? I debatten förekommer argument för både exkluderande och inkluderande arbetssätt. Exempelvis framhålls av dem som vill skilja ut kön från övriga grunder att det är viktigt att jämställdhet inte glöms bort och osynliggörs av ett likabehandlingsarbete, som kanske hellre prioriterar etnicitet eller sexualitet.

Argument för ett exkluderande arbetssätt som framförs i debatten är vidare att lagens sju grunder har olika sociala, ekonomiska och historiska sammanhang och kan därför inte klumpas ihop och angripas med samma medel. Exempelvis krävs det olika typer av åtgärder för att angripa problem som utgår från majoriteter respektive minoriteter. Av hänsyn till exempelvis minoriteter är det olämpligt att använda statistiska metoder som pekar ut socialt eller etniskt ursprung.

Förespråkare för ett inkluderande arbetssätt, som ibland kallas intersektionellt och som jag känner mera sympati för, argumenterar för att detta påverkar bilden av diskrimineringens

mekanismer och förbättrar därför möjligheterna att lösa upp det som är hindrande. En diskrimineringsgrund förekommer inte isolerad utan uppträder i sin sociala form i "korsning" med andra diskrimineringsgrunder. Erfarenheterna från likabehandlingsarbete ger indikationer på att ett integrerat arbetssätt med flera diskrimineringsgrunder samtidigt ändrar den fastlåsning som funnits inom jämställdhetsarbetet till kvantitativa angreppssätt. Representationsproblemet som varit det överskuggande jämställdhetsproblemet har präglat synen på såväl mål som medel. Likabehandlingsarbetet har ansatsen att öppna upp för ett mer genomgripande och fördjupat förändringsarbete.

Debatten om likabehandlingsarbete inom utbildningsområdet ger bränsle åt bägge ståndpunkterna, som var och en kan ha fog för sig. Utredningen tar ingen preciserad ställning i dessa dilemman utan skjuter över denna typ av frågor till det lokala främjandearbetet och till politikens övriga stimulansåtgärder. Det centrala för mina överväganden är att alla diskrimineringsgrunderna ska omfattas av arbetet med aktiva åtgärder och att diskriminerande hinder bekämpas med hjälp av ett konstruktivt och inkluderande arbetssätt.

Därtill har det heller inte varit möjligt att göra prioriteringar mellan diskrimineringsgrunderna av något annat skäl, t.ex. att främjandearbetet blir för omfångsrikt med så många diskrimineringsgrunder. Man skulle t.ex. kunnat utesluta de två grunder som tillkommit i nya diskrimineringslagen, nämligen ålder och det jag föreslår ska kallas könsidentitet och könsuttryck. När fem av de sju grunderna redan är föremål för aktiva åtgärder i arbetslivet och/eller inom utbildning har det varit svårt att hitta något hållbart argument för att inte ta med också de nya grunderna. Ålder kan, som forskning visat, verkligen vara ett socialt hinder precis som könsidentitet och könsuttryck.

4. Utanför direktiven har vi även tagit upp frågan om arbetet med aktiva åtgärder skulle bli bättre integrerat i arbetslivet om det gjordes semidispositivt, dvs. utformades som en angelägenhet för arbetsmarknadens parter förhandlingar och avtal. Även om det finns en positiv tanke bakom idén att överlåta detta åt parterna går det inte att hitta något empiriskt stöd för att semidispositivitet skulle skapa gynnsammare förutsättningar för aktiva åtgärder än föreskrifter i lag. Ett skäl till att semidisposi-

tiviteten togs bort i jämställdhetslagen 1994 var dessutom att det hade hänt alldeles för lite på jämställdhetsområdet. Parternas intresse var alltför svagt för att jämställdhetsarbetet skulle drivas framåt. Detta intresse har inte stärkts under de åren som jämställdhetsarbetet reglerats i lag. Tvärtom talar fakta för att främjandearbete ligger vid sidan om de frågor som parterna prioriterar. Vi har därför inte lyft in detta perspektiv i övervägandena utan förlitar oss, med den utformning som det tredje kapitlet föreslås ha, på att incitamenten är tillräckligt starka för att parterna ska samverka kring ett lokalt aktivt främjandearbete.

Förslag till förändringar i diskrimineringslagens tredje kapitel

Mitt förslag till nytt kapitel om aktiva åtgärder lägger stor vikt vid arbetsgivarens ansvar för att aktiva åtgärder, ett systematiskt och målinriktat arbete, genomförs i praktiken, liksom vid samverkan mellan parterna och med dem som åtgärderna riktas mot.

Arbetet med aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter föreslås omfatta samtliga diskrimineringsgrunder. Ingen av de sju diskrimineringsgrunderna är ur lagstiftningens perspektiv viktigare än någon annan. Det ligger i själva modellen för det systematiska målinriktade arbetet att sådana avgöranden förläggs till själva problemanalysen, och blir i sin tur styrande för hur arbetet utformas. Gränserna för hur omfattande detta blir i praktiken sätts i första hand av vilka problem som identifieras och de ekonomiska och personella resurser som avsätts i organisationen.

I lagförslaget reserveras individbaserade kvantitativa kartläggningar enbart till diskrimineringsgrunden kön. Kravet på könsuppdelade lönekartläggningar kvarstår därför oförändrat. När det gäller övriga diskrimineringsgrunder kan det vara, som påpekats ovan, direkt olämpligt att föra register med individbaserade uppgifter.

Förslaget har vidare utformats lika och entydigt för alla de samhällsområden som de gäller för. Det innebär en utökning av skyldigheten att bedriva aktiva åtgärder som kommer att omfatta samtliga sju diskrimineringsgrunder som finns i diskrimineringslagen. Skyldigheten att bedriva aktiva åtgärder utökas också till att

gälla samhällsområdet värn- och civilplikt och den kommande frivilliga militära utbildningen.

På arbetslivets område föreslår jag emellertid att enbart arbetsgivare med minst 25 sysselsatta arbetstagare ska vara skyldiga att vidta aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter enligt 3 kap. 1 § diskrimineringslagen. Det är en förändring jämfört med nu gällande diskrimineringslag på så vis att de mindre arbetsgivarna nu är skyldiga att arbeta med aktiva åtgärder men inte att dokumentera detta arbete. Ändringen motiveras bl.a. av att det är svårt att följa upp mindre arbetsgivares främjandearbete. Det har heller inte gjorts.

Förslaget innehåller också förslag till terminologiska förändringar som gäller dels diskrimineringsgrunderna, dels utbyte av plan mot program, dels utvecklad innebörd av aktiva åtgärder.

Utredningen föreslår att diskrimineringsgrunderna funktionshinder och könsöverskridande identitet eller uttryck får nya benämningar som stämmer bättre överens med aktuellt språkbruk, nämligen funktionsnedsättning respektive könsidentitet eller könsuttryck. Jag föreslår att den ändringen görs i hela diskrimineringslagen.

Motivet till förslaget att istället för plan använda benämningen program är främst att program är mindre belastad med betydelser som för tanken till jämställdhetsplanens innehåll och form. När programmet ska omfatta alla diskrimineringsgrunderna och vägleda ett systematiskt och målinriktat arbete inom ett bredare fält som ställer krav på nya frågor och metoder har jag ansett att benämningen program på ett bättre sätt fångar upp det nya och bredare ändamålet med aktiva åtgärder.

- Aktiva åtgärder får i mitt förslag en delvis ny betydelse. *För det första* handlar det i enlighet med ovan nämnda om det konkreta systematiska främjandearbetets arbetsprocess, dvs. från problemdefinition, via problembeskrivningar, aktiviteter (åtgärder, projekt) och omläggning av rutiner (ändrad inriktning, korrigeringar) till uppföljningar och utvärderingar.
- I arbetslivet ska *för det andra* alla organisationer med minst 25 anställda vart tredje år beskriva hur detta arbete görs i ett program som följs upp årligen. Programmet upptar de mest centrala momenten i den personalpolitiska processen: arbetsförhållanden, rekrytering och löner. I programmet ska också

ingå en särskild lönekartläggning och dito uppföljning utifrån diskrimineringsgrunden kön.

- På utbildningsområdet innebär aktiva åtgärder *för det tredje* att det gällande alla diskrimineringsgrunder i samverkan med barn, elever, studenter och studerande bedrivs ett systematiskt och målinriktat främjandearbete i syfte att försöka upptäcka olika hinder inom den egna verksamheten mot att barn, elever, studenter och studerande garanteras lika rättigheter och möjligheter i sin utbildning och undanröja dem.
- Åtgärderna som utgår från de viktigaste elev- och studentpolitiska processerna rekrytering, studiemiljö och utbildningsverksamhet ska, *för det fjärde*, vart tredje år beskrivas i ett program som följs upp årligen. Planen ska innehålla en redovisning av hur barns, elevers, studenters och studerandes rättigheter och möjligheter ska främjas och att förebygga och förhindra trakasserier.
- För civil- och värnplikten, inklusive den frivilliga försvarsutbildningens, innebär aktiva åtgärder *för det femte* att det gällande samtliga diskrimineringsgrunder, utom ålder, bedrivs ett systematiskt målinriktat arbete för att främja lika rättigheter och möjligheter.

Fördjupad tillsyn

Mitt förslag berör Diskrimineringsombudsmannens (DO) tillsyn på två sätt.

1. Tillsynen inriktas på det systematiska målinriktade arbetet, dvs. på själva systematiken i främjandearbetet. Tillsynsmöjligheten ska bedöma själva främjandearbetets bedrivande i första hand och inte de enskilda bestämmelserna. Det ligger i DO:s uppgift att kommunicera, stödja, underlätta och förbättra detta arbete. I dag är inte erfarenheten och dokumentationen tillräcklig för att i lag anvisa hur ett framgångsrikt förändringsarbete bäst bedrivs inom det samlade diskrimineringsfältet. Men expertmyndigheten DO har möjlighet att efterhand vidareutveckla material med sådana preciseringar.
2. Det bör förtydligas att DO inom sitt område, som en del av tillsynen, kan lämna råd och ge vägledning åt arbetsgivare och

huvudmän som är skyldiga att följa reglerna om aktiva åtgärder för att öka deras förutsättningar att leva upp till kraven om detta.

Bakgrundsmaterial

Utredningens resonemang bygger på dels sekundärmaterial, dvs. adekvat forskning, utredningar samt bakgrundsmaterial till diskrimineringslagstiftningens överväganden som kastar ljus över utredningens frågeställningar, och dels på egna mindre utredningar, dvs. genom utredningens riktade uppdrag.

Undersökningsföretaget Arkitraven har på vårt uppdrag undersökt hur de aktiva åtgärderna i upphävda jämställdhetslagens, EDA, likabehandlingslagen och barn- och elevskyddslagen har tillämpats inom arbetslivet och på utbildningsområdet (bilaga 2). Forskaren Clary Krekula har på vårt uppdrag beskrivit diskrimineringsgrunden ålder som socialt fenomen (bilaga 3). Forskaren Marie Bergström har på vårt uppdrag undersökt hur man inom EU-rätten reglerar aktiva åtgärder (bilaga 4).

Arkitraven genomförde en kvalitativ studie av arbetsgivares arbete och syn på arbetet med aktiva åtgärder. I studien ingick totalt 18 arbetsgivare/huvudmän som intervjuades utifrån sina erfarenheter av arbete med lagarnas olika bestämmelser paragraf för paragraf. Bilden som framställs är inte representativ för allt aktivt främjandearbete som bedrivs. Men mönstret som utredningen påvisar av ett främjandearbete som bedrivs enbart partiellt på arbetslivsområdet och sporadiskt på utbildningsområdet är generellt och underbyggs med utsagor från intervjuerna. Mönstret anger en låg aktivitetsnivå vis a vis lagstiftningen och att lagtillämpningen finns i huvudsak på tre bestämmelser, nämligen lönekartläggningar, jämställdhetsplan och rekrytering. Detta bekräftas också av andra undersökningar av bl.a. jämställdhetsombudsmannen, Statskontoret och Medlingsinstitutet samt några internationella studier.

Värdet i den kvalitativa undersökningen ligger i första hand i studiens systematiska genomgång av hur det aktiva arbetet bedrivs och hur arbetsgivarna resonerar när de konfronteras med samtliga bestämmelser i lagstiftningen. Utredningen har därmed gått i lagstiftningens detaljer och följt hur enskilda arbetsgivare förhållit sig till dessa. I detta avseende har Arkitravens underlag ett viktigt informationsvärde för utredningen. Mindre starkt är detta underlag

för att dra slutsatser om lagens effektivitet i förhållande till lagens ändamål, jämställdhet och likabehandling. Därtill hade krävts en djupare analys av lagens förmåga att ingripa i den struktur som upprätthåller ojämställdhet och diskriminering, dvs. av kausala sammanhang.

Beträffande ålder så visar Krekula utifrån egna och annan forskning att ålderskategorin är socialt differentierad. Det är framförallt unga och äldre som blir åldersdiskriminerade. Normen bakom denna sociala differentiering är att vara innanför eller utanför arbetslivet.

Den tredje utredningen avslutningsvis som utredningen låtit göra visar bl.a. att EU är starkt pådrivande för att utveckla bestämmelser kring lagstiftning om aktiva åtgärder. Arbetet har varit koncentrerat till förbudet mot diskriminering och avvikelser från detta förbud, särskilt ”positiv särbehandling” som ett medel mot diskriminering. Men inom EU-rätten har man alltmer lyft fram och efterlyst åtgärder för att just förebygga diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter på en mer generell nivå. Mot bakgrund av den EU-rättsliga undersökningen, konstatera jag att de förändringar som vi föreslår i 3 kap. diskrimineringslagen inte strider mot den EU-rättsliga regleringen. Tvärtom uppmuntrar EU:s institutioner medlemsstaterna att föra en politik med aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändringar i diskrimineringslagen (2008:567)

Härigenom föreskrivs i fråga om diskrimineringslagen (2008:567)

dels att 1 kap. 1, 4 och 5 §§, 2 kap. 1 och 5 §§, 4 kap. 1 och 5 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 1 kap. 5 § ska ha följande lydelse,

dels att 3 kap. ska upphöra att gälla,

dels att det i lagen ska införas ett nytt 3 kap. av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §

Denna lag 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.

Denna lag har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, *könsidentitet eller könsuttryck*, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, *funktionsnedsättning*, sexuell läggning eller ålder.

4 §

I denna lag avses med diskriminering

1. *direkt diskriminering*: att någon missgynnas genom att

I denna lag avses med diskriminering

1. *direkt diskriminering*: att någon missgynnas genom att

behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynandet har samband med kön, *könsöverskridande identitet eller uttryck*, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, *funktionshinder*, sexuell läggning eller ålder,

2. *indirekt diskriminering*: att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringsätt som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer med visst kön, viss *könsöverskridande identitet eller uttryck*, viss etnisk tillhörighet, viss religion eller annan trosuppfattning, *visst funktionshinder*, viss sexuell läggning eller viss ålder, såvida inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringsättet har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet,

3. *trakasserier*: ett uppträdande som kränker någons värdighet och som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna kön, *könsöverskridande identitet eller uttryck*, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, *funktionshinder*, sexuell läggning eller ålder,

4. *sexuella trakasserier*: ett uppträdande av sexuell natur som kränker någons värdighet,

behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynandet har samband med kön, *könsidentitet eller könsuttryck*, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, *funktionsnedsättning*, sexuell läggning eller ålder,

2. *indirekt diskriminering*: att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringsätt som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer med visst kön, viss *könsidentitet eller könsuttryck*, viss etnisk tillhörighet, viss religion eller annan trosuppfattning, *visst funktionsnedsättning*, viss sexuell läggning eller viss ålder, såvida inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringsättet har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet,

3. *trakasserier*: ett uppträdande som kränker någons värdighet och som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna kön, *könsidentitet eller könsuttryck*, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, *funktionsnedsättning*, sexuell läggning eller ålder,

5. *instruktioner att diskriminera*: order eller instruktioner att diskriminera någon på ett sätt som avses i 1–4 och som lämnas åt någon som står i lydnads- eller beroendeförhållande till den som lämnar ordern eller instruktionen eller som gentemot denna åtagit sig att fullgöra ett uppdrag.

Kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning och ålder

Kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder

5 §

I denna lag avses med

1. kön: att någon är kvinna eller man,

2. *könsöverskridande identitet eller uttryck*: att någon inte identifierar sig som kvinna eller man eller genom sin klädsel eller på annat sätt ger uttryck för att tillhöra ett annat kön,

2. *könsidentitet eller könsuttryck*: en persons identitet eller uttryck i form av kläder, kroppsspråk, beteende eller annat liknande förhållande med avseende på kön.

3. etnisk tillhörighet: nationellt eller etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande,

4. *funktionshinder*: varaktiga fysiska, psykiska eller begåvningsmässiga begränsningar av en persons funktionsförmåga som till följd av en skada eller en sjukdom fanns vid födelsen, har uppstått därefter eller kan förväntas uppstå,

4. *funktionsnedsättning*: varaktiga fysiska, psykiska eller begåvningsmässiga begränsningar av en persons funktionsförmåga som till följd av en skada eller en sjukdom fanns vid födelsen, har uppstått därefter eller kan förväntas uppstå,

5. sexuell läggning: homosexuell, bisexuell eller heterosexuell läggning, och

6. ålder: uppnådd levnadslängd.

Även den som avser att ändra eller har ändrat sin könstillhörighet omfattas av diskrimineringsgrunden kön.

2 kap. Förbud mot diskriminering och repressalier

1 §

En arbetsgivare får inte diskriminera den som hos arbetsgivaren

1. är arbetstagare,
2. gör en förfrågan om eller söker arbete,
3. söker eller fullgör praktik, eller
4. står till förfogande för att utföra eller utför arbete som inhyrd eller inlånad arbetskraft.

Diskrimineringsförbudet gäller även i det fall arbetsgivaren genom skäliga stöd- och anpassningsåtgärder kan se till att en arbetstagare, en arbetsökande eller en yrkespraktikant med *ett funktionshinder* kommer i en jämförbar situation med personer utan *sådant funktionshinder*.

Diskrimineringsförbudet gäller även i det fall arbetsgivaren genom skäliga stöd- och anpassningsåtgärder kan se till att en arbetstagare, en arbetsökande eller en yrkespraktikant med en *funktionsnedsättning* kommer i en jämförbar situation med personer utan *sådan funktionsnedsättning*.

Den som i arbetsgivarens ställe har rätt att besluta i frågor som rör någon som avses i första stycket ska likställas med arbetsgivaren.

5 §

Den som bedriver verksamhet som avses i skollagen (1985:1100) eller annan utbildningsverksamhet (utbildningsanordnare) får inte diskriminera något barn eller någon elev, student eller studerande som deltar i eller söker till verksamheten. Anställda och uppdragstagare i verksamheten ska likställas med utbildningsanordnaren när de handlar inom ramen för anställningen eller uppdraget.

Diskrimineringsförbudet gäller även i det fall en utbildningsanordnare genom skäliga åtgärder i fråga om lokalernas tillgänglighet och användbarhet kan se till att en person med *funktionshinder*, som söker eller har antagits till utbildning enligt högskolelagen (1992:1434) eller till utbildning som kan leda fram till en examen enligt lagen

Diskrimineringsförbudet gäller även i det fall en utbildningsanordnare genom skäliga åtgärder i fråga om lokalernas tillgänglighet och användbarhet kan se till att en person med *funktionsnedsättning*, som söker eller har antagits till utbildning enligt högskolelagen (1992:1434) eller till utbildning som kan leda fram till en examen enligt lagen

(1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina, kommer i en jämförbar situation med personer utan *sådant funktionshinder*.

(1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina, kommer i en jämförbar situation med personer utan *sådan funktionsnedsättning*.

3 kap. Aktiva åtgärder

Ändamålet med aktiva åtgärder

1 § Bestämmelserna om aktiva åtgärder syftar till att främja lika rättigheter och möjligheter enligt de föreskrifter som finns i kapitlet.

Arbetslivet

Samverkan

2 § Arbetsgivare och arbetstagare ska samverka om aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet.

Systematiskt målinriktat arbete

3 § Arbetsgivare, som vid det senaste kalenderårsskiftet sysselsatte minst 25 arbetstagare, ska inom ramen för sin verksamhet för att främja lika rättigheter och möjligheter bedriva aktiva åtgärder enligt de skyldigheter som finns i 5–10 §§, och motverka diskriminering och repressalier i arbetslivet genom ett systematiskt målinriktat arbete.

4 § Systematiskt målinriktat arbete enligt 3 § innebär att arbetsgivarens aktiva åtgärder ska utgå från en inventering och analys av vilka hinder som finns i verksamheten mot att uppnå lika rättigheter och möjligheter. Arbetsgivaren ska också vart tredje år upprätta ett program med en redogörelse för vilka åtgärder arbetsgivaren avser att påbörja eller genomföra under de kommande åren.

Arbetsgivare ska följa upp programmet varje år.

En redovisning av hur de planerade åtgärderna har genomförts ska tas in i efterföljande program.

Arbetsförhållanden

5 § 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 kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

6 § Arbetsgivaren ska underlätta för arbetstagare att förena förvärvsarbete och föräldraskap.

7 § Arbetsgivaren ska vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att den som omfattas av 2 kap. 1 § p. 1–4 utsätts för trakasserier, repressalier eller för sexuella trakasserier.

Rekrytering

8 § Arbetsgivaren ska vid rekrytering, utbildning och kompetensutveckling verka för att den som omfattas av 2 kap. 1 § p. 1–2 har lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

9 § När det på en arbetsplats inte råder en i huvudsak jämn fördelning mellan kvinnor och män i en viss typ av arbete eller inom en viss kategori av arbetstagare, ska arbetsgivaren vid nyanställningar särskilt anstränga sig för att få sökande av det underrepresenterade könet. Arbetsgivaren ska försöka se till att andelen arbetstagare av det underrepresenterade könet efter hand ökar.

Första stycket ska dock inte tillämpas, om särskilda skäl talar emot sådana åtgärder eller åtgärderna rimligen inte kan krävas med hänsyn till arbetsgivarens resurser och omständigheterna i övrigt.

Löner

10 § Arbetsgivaren ska verka för att förhindra osakliga skillnader i bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor som tillämpas hos arbetsgivaren för arbetstagarna oavsett, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller

annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

11 § I syfte att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män ska arbetsgivaren vart tredje år kartlägga och analysera

- bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor som tillämpas hos arbetsgivaren, och
- löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt.

Arbetsgivaren ska bedöma om förekommande löneskillnader har direkt eller indirekt samband med kön. Bedömningen ska särskilt avse skillnader mellan

- kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika, och
- grupp med arbetstagare som utför arbete som är eller brukar anses vara kvinnodominerat och grupp med arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som likvärdigt med sådant arbete men inte är eller brukar anses vara kvinnodominerat.

Skyldigheten enligt denna bestämmelse gäller för arbetsgivare som vid det senaste kalenderåret sysselsatte minst 25 arbetstagare.

12 § Arbetsgivare ska vart tredje år upprätta en handlingsplan för jämställda löner och där redovisa resultatet av kartläggningen och analysen enligt 11 §. 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 enligt denna bestämmelse gäller för arbetsgivare som vid det senaste kalenderåret sysselsatte minst 25 arbetstagare.

13 § 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.

Arbetsgivarens informationsplikt

14 § 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 om det systematiskt målinriktade arbetet enligt 3–4 §§ och vid kartläggning, analys och upprättande av handlingsplan för jämställda löner enligt 11–12 §§.

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 allmännas verksamhet tillämpas i stället 14 kap. 7, 9 och 10 §§ sekretesslagen (2009:400).

Utbildning

Systematiskt målinriktat arbete

15 § En utbildningsanordnare som bedriver utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen (1985:1100), utbildning enligt högskolelagen (1992:1434), utbildning som kan leda fram till en examen enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina eller utbildning enligt förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan ska inom ramen för sin verksamhet bedriva aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter genom ett systematiskt målinriktat arbete enligt de skyldigheter som finns i 17–18 §§.

Skyldigheterna enligt första stycket gäller också folkhögskolor för utbildningar om minst 15 dagar och som beviljats statligt bidrag enligt förordningen (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen.

16 § Systematiskt målinriktat arbete enligt 15 § innebär att utbildningsanordnarens aktiva åtgärder ska utgå från en inventering och analys av vilka hinder som finns i verksamheten mot att uppnå lika rättigheter och möjligheter. Utbildningsanordnaren ska också vart tredje år upprätta ett program med en redogörelse för vilka åtgärder utbildningsanordnaren avser att påbörja eller genomföra de kommande åren.

Utbildningsanordnaren ska följa upp programmet varje år.

En redovisning av hur de planerade åtgärderna har genomförts ska tas in i efterföljande program.

Främja utvecklingsmöjligheter i studie- och arbetsmiljön

17 § En utbildningsanordnare som avses i 15 § ska främja utvecklingsmöjligheterna i studie- och arbetsmiljön för de barn, elever eller studerande som deltar i eller söker till utbildningsverksamheten, oavsett kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning eller ålder.

Att förebygga och förhindra trakasserier

18 § En utbildningsanordnare som avses i 15 § ska vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att något barn eller någon elev eller studerande som deltar i eller söker till utbildningsverksamheten utsätts för trakasserier eller sexuella trakasserier.

Värn- och civilplikt samt försvarets frivilliga utbildning

Systematisk målinriktat arbete

19 § De myndigheter och andra organisationer som utbildar totalförsvarspliktiga samt de som omfattas av förordningen (2010:xx) om grundläggande och kompletterande utbildning inom Försvarmakten ska inom ramen för sin verksamhet bedriva aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter genom ett systematiskt målinriktat arbete enligt de skyldigheter som finns i 21–22 §§.

20 § Systematiskt målinriktat arbete enligt 19 § arbete innebär att de myndigheter och andra organisationer som utbildar totalförsvarspliktiga samt de som omfattas av förordningen (2010:xx) om grundläggande och kompletterande utbildning inom Försvarmakten i sitt arbete med aktiva åtgärder ska utgå från en inventering och analys av vilka hinder som finns i verksamheten mot att uppnå lika rättigheter och möjligheter. De ska också vart tredje år upp-

rätta ett program med en redogörelse för vilka åtgärder som avses att påbörjas eller genomföras de kommande åren.

Programmet ska följas upp varje år.

En redovisning av hur de planerade åtgärderna har genomförts ska tas in i efterföljande års program.

Tjänstgöringsförhållanden

21 § De myndigheter och andra organisationer som utbildar totalförsvarspliktiga samt de som omfattas av förordningen (2010:xx) om grundläggande om kompletterande utbildning inom Försvarsmakten ska genomföra sådana åtgärder som med hänsyn till omständigheterna kan krävas för att tjänstgöringsförhållandena ska lämpa sig för alla oavsett kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning eller sexuell läggning.

Skylldighet att förebygga och förhindra trakasserier

22 § De myndigheter och andra organisationer som utbildar totalförsvarspliktiga samt de som omfattas av förordningen (2010:xx) om grundläggande om kompletterande utbildning inom Försvarsmakten ska vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att någon utsätts för trakasserier som har samband med kön, könsidentitet och uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning eller sexuell läggning, eller för sexuella trakasserier.

4 kap. Tillsyn

1 §

Diskrimineringsombudsmannen ska utöva tillsyn över att denna lag följs. Ombudsmannen ska i första hand försöka få dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den.

Bestämmelser om ombudsmannens uppgifter finns också i lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen.

Diskrimineringsombudsmannen ska inom ramen för sin tillsyn lämna råd och ge vägledning.

5 §

Den som inte fullgör sina skyldigheter *i fråga om aktiva åtgärder* enligt 3 kap. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15 eller 16 §§ kan vid vite föreläggas att fullgöra dem. Ett sådant föreläggande meddelas av Nämnden mot diskriminering på framställning av Diskrimineringsombudsmannen.

Föreläggandet kan riktas även mot staten som arbetsgivare eller som huvudman för utbildningsverksamhet.

Om ombudsmannen förklarat sig inte vilja göra en framställning till nämnden om vitesföreläggande, får en central arbetstagarorganisation i förhållande till vilken arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal göra en framställning i fråga om *aktiva åtgärder i arbetslivet enligt 3 kap. 4–13 §§*.

Den som inte fullgör sina skyldigheter enligt 3 kap. 3, 11–12, 14–15 eller 19 §§ kan vid vite föreläggas att fullgöra dem. Ett sådant föreläggande meddelas av Nämnden mot diskriminering på framställning av Diskrimineringsombudsmannen.

Föreläggandet kan riktas även mot staten som arbetsgivare eller som huvudman för utbildningsverksamhet *eller Försvarsmakten*.

Om ombudsmannen förklarat sig inte vilja göra en framställning till nämnden om vitesföreläggande, får en central arbetstagarorganisation i förhållande till vilken arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal göra en framställning i fråga om *3 kap. 3, 11–12 eller 14 §§*.

I framställningen ska anges vilka åtgärder som bör åläggas den som framställningen riktas mot, vilka skäl som åberopas till stöd för framställningen och vilken utredning som har gjorts.

Denna lag träder i kraft den ...

2 Förslag till lag om ändringar i lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2005:568) om Diskrimineringsombudsmannen att 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Diskrimineringsombudsmannen har de uppgifter som framgår av diskrimineringslagen (2008:567).

Ombudsmannen ska därutöver verka för att diskriminering som har samband med kön, *könsöverskridande identitet eller uttryck*, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, *funktionshinder*, sexuell läggning eller ålder inte förekommer på några områden av samhällslivet.

Ombudsmannen ska också i övrigt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, *könsöverskridande identitet eller uttryck*, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, *funktionshinder*, sexuell läggning eller ålder.

Ombudsmannen ska därutöver verka för att diskriminering som har samband med kön, *könsidentitet eller könsuttryck*, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, *funktionsnedsättning*, sexuell läggning eller ålder inte förekommer på några områden av samhällslivet.

Ombudsmannen ska också i övrigt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, *könsidentitet eller könsuttryck*, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, *funktionsnedsättning*, sexuell läggning eller ålder.

Denna lag träder i kraft den ...

3 Förslag till lag om ändringar i högskolelagen (1992:1434)

Härigenom föreskrivs i fråga om högskolelagen (1992:1434) att 1 kap. 5 a § ska ha följande lydelse.

1 kap.

5 a §

I diskrimineringslagen (2008:567) finns bestämmelser om att högskolorna inom ramen för sin verksamhet ska bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller funktionsbinder för studenter och sökande till utbildningen.

I diskrimineringslagen (2008:567) finns bestämmelser om att högskolorna inom ramen för sin verksamhet ska bedriva ett *systematiskt* målinriktat arbete för att aktivt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, *könsidentitet eller könsuttryck*, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning, *funktionsnedsättning eller ålder* för studenter och sökande till utbildningen.

Denna lag träder i kraft den ...

1 Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter

1.1 Uppdraget och överväganden

1.1.1 Uppdraget

Av regeringens direktiv framgår bl.a. följande (Dir. 2008:130).¹

Bestämmelser om aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter fanns 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 framåt-syftande och av generell eller kollektiv natur. Diskrimineringsförbudet 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 fanns bestämmelser om aktiva åtgärder när det gäller diskrimineringsgrunderna kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. Inom utbildningsområdet fanns bestämmelser om aktiva åtgärder när det gäller diskrimine-

¹ Regeringen beskrev rättsläget innan diskrimineringslagen, som trädde i kraft den 1 januari 2009, prop. 2007/08:95.

ringsgrunderna 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 tidsbrist 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 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 kom att gälla alla samhällsområden i den nya diskrimineringslagen. Åldersdiskriminering förbjöds 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, arbetslöshetsförsäkringen, studiestöd, värnplikt och civilplikt samt offentlig anställning.

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.

1.1.2 Behovet av aktiva åtgärder

Regeringen bedömer i utredningens direktiv 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 till diskrimineringslagen 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 företagets vardag.

Sammanfattningsvis konstaterade regeringen 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.

1.1.3 Övervägande

Effekterna av de bestämmelser om aktiva åtgärder som fanns i lagarna mot diskriminering

Utgångspunkten för utredningens ställningstagande har alltså utgjorts av de aktiva åtgärder som gällde innan diskrimineringslagen trädde i kraft den 1 januari 2009. Det handlar alltså om bestämmelserna om aktiva åtgärder i jämställdhetslagen, EDA, lika-behandlingslagen samt i barn- och elevskyddslagen. Jämställdhetslagen och EDA gällde för arbetslivet, medan man genom likabehandlingslagen och barn- och elevskyddslagen reglerade utbildningsområdet. Bestämmelser om aktiva åtgärder inom arbetslivet har förts in i 3 kap. diskrimineringslagen. De omfattar diskrimineringsgrunderna kön, etnisk tillhörighet samt religion eller annan trosuppfattning. Bestämmelser om aktiva åtgärder inom utbildningsområdet har förts in i 3 kap. diskrimineringslagen och 14 a kap. skollagen. Bestämmelserna om aktiva åtgärder på utbildningsområdet omfattar diskrimineringsgrunderna kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder och sexuell läggning. I skollagen saknas begränsningar i fråga om diskrimineringsgrund. Bestämmelserna om aktiva åtgärder inom arbetslivet och inom utbildningsområdet i diskrimineringslagen omfattar i dag samma diskrimineringsgrunder som i de upphävda diskrimineringslagarna.

Undersökningar och studier visar sammanfattningsvis på en låg efterlevnad av reglerna om aktiva åtgärder, åtminstone inom arbetslivet. Det finns därför en alltför svag grund för att påstå att reglerna om aktiva åtgärder inom arbetslivet varit effektiva. Regeln om lönekartläggning skiljer emellertid ut sig från övriga lagregler. Lönekartläggningar har genomförts i betydligt större omfattning än de övriga lagreglerna. I Arkitravens intervjuer med arbetsgivare och utbildningsanordnare, som genomförts på uppdrag av denna utredning, framhölls bland de arbetsgivare som gjort lönekartläggningar att dessa kunde tjäna som ett viktigt underlag i lönerevisionen. Nyttoeffekten av lönekartlägningsbestämmelsen får med andra ord visst stöd i utredningens material. Från efterlevnadssynpunkt har denna lagregel således varit mest tillämpnings-effektiv. Men vilken betydelse lönekartläggningarna haft för kvinnors löneutveckling finns det ingen systematisk studie av. Jämställdhetsombudsmannen har hävdat att den s.k. miljongransk-

ningen gett ett märkbart lönelöft för de kvinnor som arbetade i de granskade företagen. En slutsats var att åtgärder i samband med lönekartläggningen gav ett lönelöft på en tusenlapp i månaden för kvinnorna. Men detta har inte kunnat ledas i bevis.

Utredningen har vidare kunnat se att många arbetsgivare haft aktiviteter som de inte självklart kopplat samman med aktiva åtgärder enligt bestämmelserna i de upphävda diskrimineringslagarna. I flera fall uppvisade arbetsgivare en anpassning till arbetstagares livssituation bl.a. genom att betala ut del av eller hela den ekonomiska förlust arbetstagare gör vid uttag av föräldrapenning, eller genom att lägga arbetscheman utifrån olika önskemål utifrån etnisk eller religiös utgångspunkt. Detta motiverades i första hand som en åtgärd för att vara en konkurrenskraftig arbetsgivare. Likaså har det getts exempel på att arbetsgivare gjort fysiska anpassningar av arbetsmiljön som skulle kunna härledas till de krav som fanns om att verka för att arbetsmiljön anpassas för olika arbetstagare oavsett t.ex. kön. I dessa fall hänvisade arbetsgivaren ofta till regleringen kring arbetsmiljön. Det är också vanligt att arbetsgivare vid extern rekrytering i annonser skriver att man gärna ser sökanden av någon av de på arbetsplatsen underrepresenterade grupperna, t.ex. män till kvinnodominerande yrken eller personer med utländsk bakgrund till arbetsplatser som domineras av etniska svenskar. Denna ”omedvetna” lagefterlevnad kan vara ett tecken på att vissa bestämmelser i jämställdhetslagen har institutionaliserats och blivit mer eller mindre självklara i arbetslivet.

Inom utbildningsområdet går det att påvisa en högre grad av tillämpning av bestämmelserna om aktiva åtgärder, och framför allt en större medvetenhet om skyldigheten. Många har påtalat att främjandearbetet mot diskriminering är en pedagogiskt viktig del av utbildningen. Därför betraktas aktiva åtgärder generellt inte som något betungande. Det har dock inte kunnat påvisas att arbetet med aktiva åtgärder minskat diskrimineringen inom utbildningsområdet generellt. Det finns dock undersökningar som visar på positiva samband mellan en aktiv skola i dessa frågor och en låg grad av trakasserier.

Effekterna av att aktiva åtgärder inom utbildningsområdet omfattade funktionsnedsättning och sexuell läggning

Arkitraven konstaterar i sin undersökning att de största löpande insatserna var av materiell karaktär och avsåg personer med funktionsnedsättning. På högskolenivå erhöll studenter t.ex. anteckningshjälp. Vidare hade det installerats hörslingor i föreläsningssalar för att möjliggöra för studenter med nedsatt hörsel att delta i utbildningen. Många hade också investerat i olika tillgänglighetsinsatser, som exempelvis bredare dörrar. Åtgärderna sågs emellertid inte som en effekt av bestämmelserna i likabehandlingslagen utan som en effekt av t.ex. krav i andra författningar och regleringsbrev.

Det har inte gått att se några direkta effekter utifrån arbete i anslutning till diskrimineringsgrunden sexuell läggning.

Vilka aktiva åtgärder har haft bäst effekt för respektive diskrimineringsgrund?

Det har, trots att det förekommer ett visst arbete med aktiva åtgärder, inte gått att påvisa någon konkret effekt som aktiva åtgärder har haft för någon diskrimineringsgrund. Den vanligaste aktiva åtgärden som arbetsgivare bedriver är som nämnts lönekartläggningar, vilka syftar till att utjämna osakliga skillnader i löner och andra anställningsvillkor mellan könen i lika eller likvärdigt arbete.

Inte heller på utbildningsområdet har det med säkerhet kunnat påvisas några egentliga positiva effekter i anledning av arbetet med aktiva åtgärder.

Vilka kostnader har de aktiva åtgärderna medfört för dem som har omfattats av skyldigheten att vidta aktiva åtgärder?

Det har inte varit möjligt att kvantifiera några belopp för de kostnader arbetsgivare och utbildningsanordnare haft i den mån de genomfört en aktivitet med anledning av sina skyldigheter enligt de diskrimineringslagar som gällde innan diskrimineringslagen trädde i kraft.

För arbetsgivare handlar det ofta om mycket små kostnader för tillfälliga aktiviteter, t.ex. för föreläsare, lokal och deltagande personals medverkan. I intervjuerna med arbetsgivarna har det varit

svårt, och i de flesta fall omöjligt, att sätta en prislapp på administrativa kostnader för exempelvis lönekartläggningen som ansågs ingå i kostnaden för lönerevisionsarbetet, och som betraktades som ordinarie personalpolitiskt arbete. De administrativa kostnaderna för att upprätta en jämställdhetsplan bedöms vara inkluderad i ordinarie arbetsuppgifter för en personal- och/eller jämställdhetshandläggare.

När det gäller utbildningsområdet är det också svårt att ange en kostnad för aktiva åtgärder. Grundskolor och gymnasier arbetar ofta med grupper av lärar- och elevrepresentanter för att motverka kränkningar. Inom högskola och universitet brukar det finnas en anställd jämställdhets- eller mångfalds-/likabehandlingshandläggare eller studentombudsman vid högskolan eller studentkåren som har som arbetsuppgift att samordna arbete mellan huvudmannen och studenterna som syftar till att motverka olika former av diskriminering.

Bör skyldigheten att arbeta med aktiva åtgärder vara kopplad till verkningfullare sanktioner?

Skyldigheten att bedriva aktiva åtgärder för att motverka diskriminering på ett strukturellt och kollektivt plan har i grunden byggts på tanken om att de som är skyldiga att efterfölja bestämmelserna gör det på frivillig väg. Men det finns också en sanktion som kan riktas mot de huvudmän som inte efterföljer skyldigheten, precis som det finns när det gäller överträdes av diskrimineringslagens förbud mot diskriminering och repressalier.

Den som upplever sig diskriminerad kan väcka talan i allmän domstol om diskrimineringsersättning. Den som inte uppfyller sina åligganden om aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagens 3 kapitel kan föreläggas att vid vite fullgöra dessa. Beslut om vitesförelägganden fattas av Nämnden mot diskriminering.

Diskrimineringsombudsmannen kan göra en framställan i Nämnden mot diskriminering om att nämnden ska utfärda ett beslut om vite. Sedan en lagändring som trädde i kraft 2001 har också den centrala arbetsgivarorganisation med vilken arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal rätt att göra en framställan på arbetslivets område om ombudsmannen förklarat sig inte vilja göra det. De fackliga organisationerna har därmed getts en s.k. subsidiär talerätt.

När det gäller frågan om det finns andra sanktioner att tillgå i fråga om aktiva åtgärder behöver det inledningsvis göras en närmare utvärdering av vilka andra sanktioner som är tänkbara. Man får också jämföra med de sanktioner som står till buds vid överträdelser av förbudet. Det står enligt min mening inte i proportionalitet att ha hårdare sanktioner gentemot den som inte efterföljer alla skyldigheter som följer av bestämmelserna om att på strukturell och kollektiv nivå motverka diskriminering än mot den som gör sig skyldig att på individuell nivå utföra en kränkande eller på annat sätt diskriminerande handling.

En sanktion kan vara skadestånd. Man kan tänka sig att en enskild ges rätt att stämna sin arbetsgivare eller utbildningsanordnare för att inte ha efterföljt reglerna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen. Formellt bör det inte ligga något hinder i vägen för en sådan sanktion. Det har också höjts röster från olika håll om att införa just en sådan möjlighet för enskilda, bl.a. från fackligt håll. Det är tänkbart att en sådan sanktion skulle kunna ha flera fördelar. Tillsynen skulle exempelvis utövas mer direkt och dagligen av dem som befinner sig i verksamheterna. Men som utredare har jag ändå stannat vid att inte föreslå en sådan lösning. Främst mot bakgrund av de erfarenheter som finns från skolsidan om ett sådant system. Sanktionsreglerna i upphävda barn- och elevskyddslagen innehöll en möjlighet för enskilda att stämna skolhuvudmannen för att den saknade likabehandlingsplan. Sanktionen har förts över till 14 a kap. skollagen. Dessa bestämmelser gäller för barn och elever i för- och grundskola samt gymnasier. Systemet kräver att det finns en enskild som stämmer skolhuvudmannen i domstol. Vi har också under senare år sett flera exempel på elever som vunnit mål om skadestånd gentemot sin skolhuvudman. Det har handlat om barn som under skoltiden varit utsatta för mobbning. Skolhuvudmannen har gjorts skadeståndsskyldig på den grunden att man inte i tillräcklig hög eller ens någon grad på strukturell och kollektiv nivå arbetat för att förebygga mobbningen. Nackdelen med denna sanktion är att tillsynsmyndigheten, i detta fall Skolinspektionen, inte kan utöva en verkkningsfull kontroll utan att någon enskild elev gör en anmälan.

Jag menar att det är mer effektivt om en tillsynsmyndighet kan kontrollera en verksamhet och ha sanktioner till sitt förfogande för att nå en högre effektivitet oberoende av om det finns en anmälan eller inte. Dessutom läggs enligt min mening för mycket ansvar på

enskilda i de olika verksamheterna om det i första hand ligger på dem att göra anmälan.

I övrigt saknas det lämpliga sanktioner inom det svenska sanktionssystemet. Mot den bakgrunden, och med hänsyn till det som ovan beskrivits, finns det goda skäl att behålla nuvarande sanktion i diskrimineringslagen.

Vitessanktionen har inom arbetslivet använts i mycket liten omfattning. Under åren 1994–2008 fattade dåvarande jämställdhetsnämnden beslut i totalt sju ärenden där Jämställdhetsombudsmannens begärt vite.² I fem av ärendena gick nämnden i princip på ombudsmannens linje. Ombudsmannen har beskrivit några fall. Det har främst handlat om arbetsgivare som brustit i sitt arbete med jämställdhetsplaner och lönekartläggningar. Enligt ombudsmannens redovisning har arbetsgivare som fått vite riktat mot sig i stor utsträckning rättat sig efter kraven i lagen.

Jag konstaterar att det till vitet saknas lämpliga alternativa sanktioner i det svenska rättssystemet. Frågan är om det ens är värt att eftersträva mer kontroll. Systemet ska också enligt mitt förslag i grunden fortsätta att bygga på frivillighet. Bara i de mer uppenbara fallen ska det vara befogat att gå fram med sanktioner. Dessutom visar Jämställdhetsombudsmannen på att det finns en vilja att efterleva sina skyldigheter i denna fråga när kraven slutligen synliggjorts. Det är bl.a. mot den bakgrunden som det är viktigt att tillsynsmyndigheten arbetar aktivt med råd och vägledning. Och de mer kraftfulla sanktionerna bör väl ändå reserveras för brott mot diskriminering och repressalier.

På utbildningsområdet är det enbart Diskrimineringsombudsmannen som kan göra framställan i Nämnden mot diskriminering. För detta samhällsområde gäller i huvudsak samma resonemang som för arbetslivet. Det innebär att det inte heller på detta samhällsområde finns andra lämpliga sanktioner, om det ens kan anses önskvärt, att införa.

² Se JämOs ”testamente” – en kort sammanfattning av 2009 års verksamhet, s. 24f.

Bör facken ges en primär rätt att i Nämnden mot diskriminering göra framställan om föreläggande av vite?

När facken gavs en s.k. subsidiär rätt att göra framställan om vitesförelägganden i dåvarande Jämställdhetsnämnden hade lagrådet olika reservationer.³ Man pekade på att det för med sig flera problem av processuell art när privaträttsliga organisationer ska nyttja det offentlighetsrättsliga vitet.

I de ursprungliga förarbetena anförs att det i samband med krav gentemot en arbetsgivare behöver göras olika utvärderingar innan en framställan görs, bl.a. från kostnadssynpunkt med hänsyn till företagets omfattning och ekonomiska förhållanden.⁴ Att ändra dagens situation i fråga om talerätt i Nämnden mot diskriminering genom att låta facken ha primär talerätt innebär en ytterligare privatisering av tillsynen. Frågan är om detta är lämpligt? Det kan skapa en ojämnavikt mellan arbetsmarknadens parter som är främmande för den svenska modellen och till och med skapa onödiga konflikter mellan parterna. Och i belysning av att Diskrimineringsombudsmannen bör vara skyldig att även i fortsättningen yttra sig i samtliga ärenden som facket driver till nämnden är det svårt att se några stora administrativa vinster med den ordningen. Också med hänvisning till att DO bör vara väl bevandrad med praxisutvecklingen på området kan det vara negativt att i än högre grad ställa tillsynsmyndigheten utanför tillsynsprocessen. Mot denna bakgrund, och med hänsyn till att lagstiftaren upphävt bestämmelsen som gjorde reglerna om aktiva åtgärder inom arbetslivet semidispositiva (se nedan), anser jag att det i dag inte finns anledning att utvidga fackens rätt att göra framställan i nämnden om vitesföreläggande.

Bör bestämmelserna om aktiva åtgärd ändras, tas bort, bli flera eller utvidgas till ytterligare samhällsområden?

Jag har som nämnts kunnat konstatera att det inte går att dra några säkra slutsatser om aktiva åtgärder har haft någon effekt för att främja lika rättigheter och möjligheter. Och över huvud taget arbetar organisationer i liten omfattning med aktiva åtgärder, åtminstone inom arbetslivet. Där handlar gällande främjandearbetet

³ Prop. 1999/00:143, 151f.

⁴ Prop. 1978/79:175, s. 142ff, jfr också prop. 1989/90:113, s. 58ff.

i huvudsak om att göra lönekartläggningar, som i sig är problematiska utifrån sitt förväntade syfte att utjämna osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män vid lika och likvärdigt arbete. Löneskillnaderna mellan kvinnor och män har knappast minskat. Vissa tecken tyder på att de snarare ökat. Finns det då någon anledning att hålla fast vid kraven på aktiva åtgärder?

Även om det inte går att påvisa effekter av arbetet med aktiva åtgärder sänder samhällets krav ut en signal om vikten av att frågan om lika rättigheter och möjligheter finns närvarande i organisationers dagliga liv. Om reglerna om aktiva åtgärder tas bort skulle antagligen det mesta främjandearbetet upphöra, liksom förståelsen för varför det är viktigt att motverka den diskriminering som kringgärdar och lever i de allra flesta organisationer. Främjandearbete har förmåga att höja medvetenheten om vilka beteenden som kan accepteras och inte accepteras på en arbetsplats eller i en skolsituation. Om kravet inte finns osynliggörs diskriminerande processer. Från samhällets sida ställs krav som gör det legitimt att peka ut hinder för människors rättigheter och möjligheter och därmed lyfta fram strukturen (värderingarna och normerna) i själva diskrimineringen.

Utan kravet på aktiva åtgärder skulle enskilda människor enbart vara hänvisade till att stämma för diskriminering och repressalier. Det är naturligtvis inte en eftersträvansvärd utveckling. Vi har i stället sett att det finns en vilja att arbeta på strukturell och kollektiv nivå med aktiva åtgärder, men att det saknas kunskap om hur och vad man bör göra. Det gäller framför allt inom arbetslivet men också i viss utsträckning på utbildningsområdet. Inom forskningen har man börjat synliggöra sambandet mellan medvetna arbetsplatser och ett systematiskt främjandearbete (se avsnitt 2.3). Under slutet av 2009 redovisade också Sveriges Kommuner och landsting en undersökning som visade ett klart samband mellan en medveten skolpersonal och ett bättre elevresultat (se avsnitt 2.2.1). I dessa fall kan man konstatera att det har funnits en klar bild av vad som behöver göras och hur detta följs upp på ett adekvat vis. Arbetet har i dessa fall skett genom en viss systematik.

Ett bra arbete med aktiva åtgärder får alltså betraktas som viktigt för att komma vidare mot ett samhälle med lika rättigheter och möjligheter i den mening som anges i diskrimineringslagens inledande bestämmelse. Reglerna för detta behöver dock stramas upp. Men det handlar då inte om att exakt ange vad t.ex. en arbetsgivare eller en utbildningsanordnare ska göra. Fler bestämmelser i

lag skulle inte förbättra måluppfyllelsen. I stället är det angelägnare att lagen trycker på hur betingelserna kan förbättras för att uppnå målet. Dessa betingelser ligger i sättet att ta sig an diskrimineringsfrågor, insikten om deras betydelse för arbetsmiljön och kunskapen om hur diskriminering yttrar sig och kan upphöra. Det innebär att arbetet med aktiva åtgärder bör vara mer systematiskt, kontinuerligt och innefatta ett större mått av långsiktighet och ett mindre mått av ad hoc-insatser (jfr resonemang i inledningen av kapitel 3). Med en väl utvecklad systematik finns det förutsättningar att kunna arbeta mer framgångsrikt. Därför bör diskrimineringslagen ha tydliga regler om skyldigheten att bedriva aktiva åtgärder genom ett systematiskt målinriktat arbete på olika punkter. Det är emellertid i första hand i den lokala miljön detta arbete kan utformas effektivt och ändamålsenligt.

Jag bedömer att den gällande diskrimineringslagstiftningen sänder ut fel signaler när främjandearbetet bara omfattar vissa diskrimineringsgrunder. Främjandearbetet gäller inte diskrimineringsgrunderna funktionsnedsättning, könsidentitet eller uttryck och ålder. Jag menar av flera skäl att främjandearbetet bör omfatta samtliga diskrimineringsgrunder. I gällande lagstiftning är det t.ex. förbjudet att neka någon anställning med hänvisning till att arbetsplatsen inte är anpassad ur fysisk eller annan utgångspunkt. Samtidigt saknas det nu en skyldighet att anpassa arbetsplatsen så att den fungerar oavsett funktionsnedsättning, könsidentitet eller könsuttryck och ålder. För en arbetsgivare kan ett bra arbetssätt för att förebygga diskriminerande hinder förbättra hans eller hennes position att inte diskriminera eller att bli anmäld för diskriminering. Det bör alltså finnas ett intresse för arbetsgivaren och ett incitament för samhället att lagfästa skyldigheten för arbetsgivaren att bidra till ett arbetsliv med sakligt och inte missgynnade bemötande. Inom utbildningsområdet finns det också anledning att hela tiden arbeta med frågor om hur människor bemöts.

Huvudmän och andra ansvariga för andra samhällsområden än de som föreslås vara skyldiga att bedriva aktiva åtgärder bör på sikt också omfattas av reglerna, åtminstone i den utsträckning det föreligger diskrimineringsförbud (se avsnitt 1.4). Jag har inom ramen för detta arbete kunna konstatera att skyldigheten bör utvidgas till att gälla även för försvarets utbildningar.

Bör aktiva åtgärder kopplas till alla verksamheter inom utbildningsområdet som omfattas av diskrimineringslagen?

Enligt diskrimineringslagen är det förbjudet för den som bedriver verksamhet som avses i skollagen eller annan utbildningsverksamhet att diskriminera något barn, någon elev, student eller studerande. Av förarbetena till diskrimineringslagen följer att med utbildningsverksamhet avses undervisning och pedagogisk verksamhet som bedrivs yrkesmässigt eller i organiserad form för barn, ungdomar och vuxna.⁵ I utbildningsverksamhet innefattas med dessa utgångspunkter verksamhet för barn, ungdomar och vuxna i bl.a. förskolor, grund- och gymnasieskolor, eftergymnasiala utbildningar, folkhögskolor, studieförbund, militära utbildningar samt högskoleutbildningar.

Bestämmelserna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen omfattar bl.a. förskolor, grund- och gymnasieskolor samt högskoleutbildningar. Vi föreslår att bestämmelserna om aktiva åtgärder ska gälla också för yrkeshögskolan samt för folkhögskolornas längre utbildningar i den mån de beviljats statsbidrag.⁶ Skälet till att jag valt att låta de aktiva åtgärderna gälla också för den verksamheten är att dessa utbildningar liknar de som reglerna i dag gäller för i fråga om utbildningssituationen. De passar också väl in i den allmänna definitionen av utbildningsverksamhet som beskrivits ovan. Däremot har jag valt att inte förslå att studieförbunden ska bedriva aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen. Det hänger i första hand samman med att deras verksamhet i stor utsträckning utformas av kursdeltagarna själva som söker bidrag för olika verksamheter, t.ex. studiecirklar. Det finns heller ingen med typisk ledar- eller lärarroll. Jag menar att det skulle vara en alltför stor administrativ pålaga att göra också studieförbunden skyldiga att arbeta med aktiva åtgärder som i sin tur skulle vara svår att både genomföra och följa upp. Det skulle sakna proportionalitet.

⁵ Prop. 2007/08:95, s. 189, jfr s. 505ff.

⁶ I fråga om vissa försvarsutbildningar se avsnitt 3.5.1.

Hur förhåller sig tillsynsuppgiften enligt diskrimineringslagen till andra myndigheters arbete med dessa frågor?

Diskrimineringsombudsmannen utövar tillsyn över diskrimineringslagen. För aktiva åtgärder gäller det på arbetslivets område inom utbildningsområdet. I viss mån har facken en subsidiär rätt att ersätta ombudsmannen genom att göra framställan i Nämnden mot diskriminering om ett vitesföreläggande mot en arbetsgivare. De ändringar som jag föreslår gällande aktiva åtgärder i fråga om diskrimineringsgrunder och samhällsområde ska ingå i ombudsmannens tillsynsuppdrag.

Det är på två områden det kan uppfattas som att det föreligger en dubbelreglering i fråga om tillsyn, dvs. genom Arbetsmiljöverkets arbete med kränkande särbehandling enligt, enligt AFS 1993:17, och Skolinspektionens arbete, enligt 14 a kap. skollagen, med att motverka kränkningar inom skolan. Men egentligen är det fel att säga att det handlar om dubbelreglering. Diskrimineringslagen har ett begränsat tillämpningsområde gällande bl.a. vilka personer den omfattar. På arbetslivets område ska aktiva åtgärder bedrivas för kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. Inom utbildningsområdet ska motsvarande främjandearbetet göras oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder eller sexuell läggning. Jag föreslår att de aktiva åtgärderna ska bedrivas oavsett någon av de diskrimineringsgrunder som förbuden omfattar, dvs. oavsett kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. Det innebär att viss typ av trakasserier och kränkningar faller utanför diskrimineringslagens tillämpningsområde för aktiva åtgärder. Därför är det viktigt att det finns regler som syftar till att förebygga kränkningar och trakasserier för den gruppen personer.

På sikt menar jag att Arbetsmiljöverkets och Skolinspektionens arbete för att motverka diskriminering bör inorporeras i Diskrimineringsmannens arbete. Det har dock inte ingått i denna utrednings direktiv att utöka diskrimineringslagen till att omfatta fler diskrimineringsgrunder. Därför bör frågan lösas genom en annan utredning (se avsnitt 1.4). Genom detta arbete kan också införas sanktioner på skolans område som ersätter eller kompletterar den möjlighet enskilda elever har enligt 14 a kap. skollagen att stämma skolhuvudmannen för att denne inte arbetar med främjandefrågor i tillräcklig utsträckning. Det saknas nu sanktioner som kan till-

lämpas på en strukturell och kollektiv nivå. Och för det fall reglerna skulle föras in i diskrimineringslagen finns redan bestämmelser i den lagen om förbud mot diskriminering som kan tillämpas i enskilda fall.

Bör skyldigheten att bedriva aktiva åtgärder vara tvingande?

Under utredningens arbete har det från olika håll framställts krav om att bestämmelserna om aktiva åtgärder bör vara semidispositiva. Det skulle innebära att arbetsmarkandens parter tillåts göra avsteg från reglerna i diskrimineringslagen genom kollektivavtal.

När jämställdhetslagen trädde i kraft 1980 var reglerna om aktiva åtgärder dispositiva på detta vis. Genom en ändring 1994 i jämställdhetslagen upphävdes semidispositiviteten. Av förarbetena framgår bl.a. att regeringen konstaterade att de förhoppningar som fanns om att kollektivavtalen skulle bli mer åtgärdsinriktade och om att arbetsmarknadens parter i högre grad än dittills skulle vara beredda att ta ett större ansvar för att driva på utvecklingen i riktning mot jämställdhet i arbetslivet inte hade infriats.⁷ Det avgörande verktyget för jämställdhet i arbetslivet bedömdes därför vara jämställdhetslagen.

Vidare lyfte lagstiftaren fram att det vid tillkomsten av jämställdhetslagen bl.a. anfördes att den då rådande könsuppdelningen på arbetsmarknaden var ett av de väsentligaste hindren för full likställighet mellan könen.⁸ Det hade dessutom ansetts att jämställdhetsarbetet måste ha som ett av sina främsta mål att bryta denna uppdelning och att det var riktigt och nödvändigt att en lag om jämställdhet i arbetslivet också gav uttryck för denna strävan. Man konstaterade dock att den könsuppdelade arbetsmarknaden bestod, i stort sett i samma omfattning som under 1970-talet.

Enligt regeringens uppfattning var det principiellt sett otillfredsställande att Jämställdhetsombudsmannen, det ämbete som har till uppgift att övervaka lagens bestämmelser och som därmed också utgjorde en central funktion i samhället när det gäller arbetet i riktning mot jämställdhet i arbetslivet, i stor utsträckning var förhindrad att utöva tillsyn över det strukturella och kollektiva arbetet mot diskriminering under hänvisning till att det finns kollektivavtal. Inte minst mot bakgrund av att möjligheten att träffa kollek-

⁷ Prop. 1993/94:147, s. 41f och 93.

⁸ Prop. 1978/79:175, s. 36f.

tivavtal inte synes ha lett till det ökade intresse för att utveckla sådana avtal på jämställdhetsområdet som lagstiftaren velat stimulera till ansågs att ombudsmannen skulle få ökade möjligheter till att övervaka att i vart fall lagens grundläggande bestämmelser efterlevs. Att göra ombudsmannens tillsyn beroende av en viss miniminivå på avtalen som hade föreslagits av Jämställdhetsutredningen bedömdes emellertid skulle ha lett till svåröverskådliga tillämpningsproblem.

När det gäller frågan om reglerna om aktiva åtgärderna bör vara semidispositiva har jag stannat vid att inte ändra diskrimineringslagen på den punkten. Jag anser alltså att alla bestämmelser i diskrimineringslagen ska vara tvingande. Som jag har redovisat ovan saknas exempel på ett bredare partsammansatt arbete mellan arbetsmarknadens parter i sådan omfattning att jag ser anledning att ändra tillbaka till den situationen som rådde innan ändringen 1994. Hittills förekommer sådant partsarbete nästan uteslutande i fråga om lönekartläggningen.⁹

1.2 Utredningens arbete

Arbetet i utredningen har i huvudsak bestått dels i inläsning av material, dels av möten med olika myndigheter och andra organisationer och med den till utredningen knutna expertgruppen. Jag har dessutom beställt tre undersökningar. Jag har vidare deltagit i olika konferenser och seminarier som jag bjudits in till. Jag har även samrått med andra utredningar.

Inläsningen har bl.a. handlat om att skapa en bild av gällande rätt enligt de olika diskrimineringslagarna som gällde innan diskrimineringslagen trädde i kraft (jämställdhetslagen, EDA, likabehandlingslagen samt barn- och elevskyddslagen). Frågan har i första hand varit att i förarbeten till lagarna utreda lagstiftarens intentioner med de aktiva åtgärderna inom arbetslivet och på utbildningsområdet. Inläsningen har också berört olika forskning och andra undersökningar. I den delen har syftet främst varit att undersöka hur bestämmelserna om aktiva åtgärder tillämpats av de som varit skyldiga att följa dem och av tillsynsmyndigheterna.

Jag har under 2009 haft sju möten med experterna i expertgruppen, varav ett var ett tvådagarsinternat. Jag har bl.a. träffat följande myndigheter och andra organisationer: Skolinspektionen

⁹ Jfr bl.a. Medlingsinstitutets årsrapport 2007, s. 147–179, se också avsnitt 2.3.

och barn- och elevombudet, Diskrimineringsombudsmannen, Integrations- och jämställdhetsdepartementet, Utbildningsdepartementet, Försvarsdepartementet, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Landsorganisationen (LO), Sveriges akademikers centralorganisation (Saco), Svenskt Näringsliv, Arbetsmiljöverket, Arbetsgivarverket, Handisam och Folkbildningsrådet.

För att möta utredningens uppdrag att undersöka hur effektiva aktiva åtgärder har varit har jag beställt en undersökning av företaget Arkitraven (bilaga 2). Forskaren Clary Krekula har på utredningens uppdrag beskrivit hur ålder bemöts (bilaga 3) och forskaren Maria Bergström har undersökt hur aktiva åtgärder behandlas inom EU-rätten (bilaga 4).

Jag har bl.a. samrått med Utredningen om att utreda skydd mot bristande tillgänglighet för personer med funktionshinder – ledd av generaldirektören Hans Ytterberg inom Integrations- och jämställdhetsdepartementet, Utredningen om ett stärkt skydd mot åldersdiskriminering (IJ 2009:01), Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige (Ju 2006:2), Delegationen för jämställdhet i skolan (U 2008:08) och Delegationen för jämställdhet i högskolan.

1.3 Konsekvenser

Jag föreslår att samtliga diskrimineringsgrunder som omfattas av diskrimineringslagen ska ha en eller flera aktiva åtgärder kopplad till sig, dvs. kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.¹⁰ Detta gäller både inom arbetslivet och på utbildningsområdet, vilket kommer till uttryck i de olika skyldigheterna. Jag föreslår också att det ska införas en skyldighet för myndigheter och andra organisationer som ansvarar för värn- och civilplikten, inklusive den frivilliga militära grundutbildningen, att arbeta med aktiva åtgärder. Inom detta samhällsområde ingår dock inte diskrimineringsgrunden ålder. Vidare föreslår jag att mindre arbetsgivare ska undantas från skyldigheten att bedriva aktiva åtgärder. Skälet till det redovisas i motiven. I anslutning till respektive förslag har jag redovisat mina skäl för ställningstagandena.

Enligt min mening minskas den sammanlagda administrativa pålagan på landets arbetsgivare genom mitt förslag. Det hänger bl.a.

¹⁰ Här används de nya beteckningarna på diskrimineringsgrunderna könsidentitet eller könsuttryck och funktionsnedsättning (se avsnitt 3.1).

samman med att mindre arbetsgivare enligt mitt förslag undantas från skyldigheten att bedriva aktiva åtgärder. Förslaget bidrar därför till regeringens mål att regelförenkla. Och även om det kan se ut som att ansvaret ökar för arbetsgivare som ändå är skyldiga att bedriva aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter, t.ex. genom att informationsplikten utökas att gälla flera diskrimineringsgrunder än kön, är det inte självklart fallet. Jag menar att det inte är några nya uppgifter som efterfrågas i detta fall. Vad arbetsgivaren ska göra är lämna ut uppgifter om vilken lönepolicy som företaget har. Det handlar alltså inte om några andra uppgifter än vad som informationsplikten gäller för i dag.

När det gäller de andra skyldigheterna – som i fråga om arbetsförhållanden, rekrytering och löner (den senare på de andra diskrimineringsgrunderna än kön) – menar jag att det inte kan betraktas som betungande i en betydande mening att göra en analys som också omfattar de ytterligare diskrimineringsgrunderna jag anser ska ingå i främjandearbetet. Mitt förslag handlar i huvudsak om att öka systematiken i det arbetsgivare redan i dag är skyldiga att göra. Min bedömning är därför att en systematisering av arbetet, bl.a. genom att det kommer att vara av mindre ad hoc-karaktär, leder till en effektivisering av främjandearbetet som blir en framgångsfaktor, både för arbetsgivarna och arbetstagarna.

Enligt min mening bör det heller inte föreligga något merarbete av betungande administrativ karaktär av betydelse för arbetsgivarna att även inkludera de ytterligare diskrimineringsgrunderna i sitt policyarbete, t.ex. gällande rekrytering.

Den art av trakasserier som kan drabba de arbetstagare som också kommer att omfattas av främjandearbetet bör inte skilja sig i någon avgörande mening från den som ofta drabbar någon på grund av kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. För arbetsgivaren handlar det bl.a. om att undanröja attityder och stoppa aktiviteter som kan uppfattas som kränkande och stötande. Arbetet med att motverka trakasserier och sexuella trakasserier för de nya diskrimineringsgrunderna bör därför inte medföra något annat arbetssätt för arbetsgivarna än de nu är skyldiga att ha.

Sammantaget ska arbetsgivaren inom sitt systematiskt målriktade arbete främja lika rättigheter och möjligheter. Jag menar att det kommer att medföra stora effektivitetsvinster. Tanken är inte att allt ska ske de första åren. Som jag visar genom bl.a. de exempel på modeller för systematiskt arbete, som beskrivs i avsnitt

2.3, är främjandearbete en långsam process, för att skapa medvetenhet. I takt med att denna ökar finns vinster av många olika slag att få, både av administrativ och mänsklig karaktär.

På utbildningsområdet kan jag inte se att utökningen av diskrimineringsgrunder kommer att medföra någon ökad administrativ börda av betydelse. Våra undersökningar visar att utbildningsanordnare tar sig an uppgiften att arbeta med främjandefrågor med stor entusiasm. Man anser att det ingår i den pedagogiska verksamheten att utbilda barnen, eleverna och de studerande i denna typ av medborgarfrågor. Dessutom tillförs nu enbart diskrimineringsgrunderna ålder och könsidentitet eller könsuttryck. Jag anser inte att det kan betyda att arbetet kommer att försvåras i någon större omfattning. De skyldigheter som ska efterföljas enligt förslaget genom ett systematiskt målinriktat arbete föreligger redan. Mitt förslag innebär snarare en effektivisering av detta nu pågående arbete

Däremot är det nytt för Försvarmakten, som kommer att ansvara för den frivilliga militära utbildningen, att vara skyldig att bedriva aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen. Det föreligger dock redan i dag en skyldighet för Försvarmakten att arbeta mot diskriminering gällande totalförsvaret, dvs. för värn- och civilplikten.¹¹ Men dessa regler kommer från den 1 juli i år inte att tillämpas eftersom totalförsvaret fr.o.m. den dagen är vilande och ska inte tillämpas igen förrän Sverige utsätts för hot. I stället träder alltså reglerna om den frivilliga försvarsutbildning i kraft.¹² Det innebär att det totala arbetet inom samhällsområdet inte kan anses öka i någon betydande eller betungande mening.

I fråga om tillsynen minskar tillsynsmyndighetens objekt för tillsyn genom mitt förslag, genom att det blir färre arbetsgivare som omfattas av tillsynen. Dessutom bedömer jag att den tillsyn som kommer att bedrivas kan utföras effektivt eftersom den i större utsträckning kommer att riktas mot större företag. Jag föreslår också att det i lag ska förtydligas att en del av tillsynsarbetet, vid sidan av den granskande, består i att ge råd och vägleda. Jag menar att tillsynsmyndigheten i ett inledningsskede bör göra en riktad och prioriterad insats på att ge råd och vägledning, t.ex. att ge ut skriftligt material om att bedriva aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter. Det skulle skapa möjligheter för att det systematiskt målinriktade arbetet

¹¹ 7 kap. 6 § förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt.

¹² Förordningen (2010:xx) om grundläggande om kompletterande inom Försvarmakten.

kommer igång på ett bra sätt. Detta skulle kunna lyftas fram särskilt av regeringen genom att ge tillsynsmyndigheten ett uppdrag att arbeta fram tydliga och effektiva riktlinjer för aktiva åtgärder genom råd och vägledning.

1.4 Frågor att utreda vidare

Under utredningens gång har det uppkommit olika frågeställningar som hänger samman med det strukturella och kollektiva arbetet med att främja lika rättigheter och möjligheter inom diskrimineringsområdet som vi inte kunnat lösa inom ramen för detta arbete. Jag har ovan beskrivit att det finns anledning att titta närmare på hur man kan lösa den omständigheten att bl.a. främjandearbete mot kränkningar inom arbetslivet regleras både i diskrimineringslagen och inom arbetsmiljöregleringen. De senare föreskrifterna gäller för andra diskrimineringsgrunder än de som omfattas av diskrimineringslagen. Det är samma omständigheter när det gäller regleringen i diskrimineringslagen och skollagen om att förebygga och förhindra bl.a. kränkningar. Det saknas sanktioner till föreskrifterna i arbetsmiljöregleringen om kränkande särbehandling. I fråga om de båda regelverken finns en skillnad i sanktionerna. Medan reglerna i diskrimineringslagen om strukturellt och kollektivt främjandearbete har en sanktion på samma nivå så föreligger närmast det motsatta förhållandet enligt skollagen. Skolinspektionen är, genom elev- och barnombudet, hänvisade till att stämma i ett enskilt ärende som enda sanktion för att förmå en utbildningsanordnare att efterfölja sina skyldigheter arbeta med aktiva åtgärder enligt föreskrifterna. Detta behöver utredas vidare.

Jag har också konstaterat att det skulle vara angeläget att utreda om i högre utsträckning behöver läggas ett verksamhetsperspektiv inom olika samhällsområden. Med det menar jag att fler huvudmän kan göras skyldiga att arbeta med aktiva åtgärder både ur ett internt och externt perspektiv. Behovet att också se utåt mot brukare eller kunder blir ju också allt tydligare i takt med att medborgare själva vill förfoga över sina skyldigheter och rättigheter. Det kan t.ex. handla om hälso- och sjukvården eller socialförsäkringen. Det kan också röra sig om bostadsmarknaden.

Jag ser det också som viktigt att regeringen går vidare med det förslag som generaldirektör Hans Ytterberg tagit fram för att komma åt problemet med underlåtenhet att vidta åtgärder mot

bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Uppdraget har gjorts inom Integrations- och jämställdhetsdepartementet. Enligt uppdragsbeskrivningen, från den 9 september 2008, ska förslaget avse de samhällsområden som omfattas av diskrimineringslagen. Förslaget bereds nu inom regeringskansliet.

2 Bakgrund

I detta kapitel beskrivs hur bestämmelserna om aktiva åtgärder tillämpats inom arbetslivet och på utbildningsområdet i de olika diskrimineringslagar som gällde innan diskrimineringslagen trädde i kraft. Det görs genom att lyfta fram olika forsknings- och undersökningsresultat. I detta sammanhang presenteras också en modell för hur man kan arbeta på ett mer systematiskt sätt med att främja lika rättigheter och möjligheter. Modellen är framtagen i en finsk undersökning sedan man konstaterat att mycket främjandearbete är av tillfällig art och därför helt osystematiskt. Detta är en iakttagelse som också har gjorts inom svensk forskning.

2.1 Arbetslivsområdet

Utredningen ”Den könsuppdelade arbetsmarknaden” inleder med ett historiskt sammandrag av utvecklingen på den könsuppdelade arbetsmarknaden. Förklaringen till den strikta uppdelningen mellan könen i arbetslivet i Sverige kan inte reduceras till en fråga om biologiska skillnader mellan könen eller kvinnors och mäns olika val, lika lite som man kan utgå från kvinnors och mäns olika lämplighet för olika sorts arbeten. En viktig förklaring är hur arbetsmarknaden växte fram och organiserades i början av 1900-talet där ett centralt inslag var kvinnors utestängning. Kvinnorna nekades tillträde till arbetsmarknaden och utbildningssystemet på samma villkor som männen. På så sätt har segregering och diskriminering byggts in i arbetsmarknadens strukturer.¹

I dag ingår kvinnorna i arbetskraften formellt på samma villkor som männen men de gamla mansdominerade strukturerna gör sig ständigt påmind även om de numera också utmanas i hög ut-

¹ SOU 2004:43.

sträckning. Frågan är i vilken grad kan vi känna oss tillfreds med dagens utveckling?

Den första jämställdhetslagen trädde i kraft 1980. Det var en följd av att lagstiftaren uppmärksammat kvinnors ojämlika situation på arbetsmarknaden. Arbetsmarknaden var könsuppdelad: en mansdominerad industrisektor samt en kvinnodominerad vård- och omsorgssektor. Kvinnor och män befann sig också inom dessa sektorer i olika yrken och med olika arbetsuppgifter (s.k. horisontell segregering), de hade inte heller samma positioner och befattningar (s.k. vertikal segregering).

Den könsuppdelade arbetsmarknaden var också ett föremål för omfattande forskning och debatt bland kvinnoforskare i hela Norden.² Könsuppdelningen på arbetsmarknaden visade sig ha minskat under nittiotalet även om det inte handlade om en dramatisk minskning. Genom att kvinnor hade fortsatt att bredda sina yrkesval hade en fortsatt könsintegrering kunnat ske. Männens inbrytningar på kvinnodominerade områden har dock inte skett i samma omfattning. Under nittiotalet har kvinnor uppvisat både högre studiebenägenhet och högre genomsnittsbetyg än män vilket bidragit till att deras ställning på högskolan stärkts men också till att allt fler valde andra utbildnings- och yrkesvägar än de traditionella.³ Samtidigt som könssegregeringen har förändrats har den också blivit mer dold.⁴

2.1.1 Lagstiftarens intentioner med aktiva åtgärder för kön

Enbart förbud mot diskriminering ansågs inte föra utvecklingen av jämställda arbetsplatser framåt. Ojämligheten på arbetsmarknaden uppfattades som ett strukturellt problem och för att bryta könssegregering krävdes annorlunda åtgärder. Det stod alltså redan då klart att ojämställdhet i arbetslivet skulle förebyggas genom kollektivt inriktade aktiva åtgärder som en del av ett utvecklingsarbete på strukturell nivå. Redan första jämställdhetslagen kom därför att innehålla regler om förbud och aktiva åtgärder. Enligt direktiven är aktiva åtgärder avsedda att verka pådrivande och mana

² Kvinnoforskare kallades de kvinnliga forskare som studerade (främst) arbetsmarknadens funktionssätt ur kvinnors perspektiv. Benämningen ändrades i takt med att forskningsfältet omfattade även män och maktrelationer.

³ SOU 2004:43.

⁴ Baude 1987, Gonäs m.fl. 1999.

till ökade ansträngningar för att motverka diskriminering.⁵ 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 såsom det framgår av följande utdrag:⁶

Det torde stå helt klart för alla att vid en jämförelse med reglerna om diskrimineringsförbudet är bestämmelserna om aktiva åtgärder bättre ägnade att på ett brett plan föra jämställdheten framåt på arbetsmarknaden. Medan diskrimineringsförbudet tar sikte på att förhindra en orättvis behandling och skapa rättvisa i det enskilda fallet syftar reglerna om aktiva åtgärder till att ge kvinnor och män som grupper samma möjligheter och lika villkor i arbetslivet samt till att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden.

Reglerna om främjande åtgärder inom arbetslivet och på utbildningsområdet flyttar således fokus från individen till system och strukturer, något som forskningen också visat vara nödvändigt.

När jämställdhetslagen trädde i kraft 1980 var det oklart hur ett konkret främjandearbete för lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet skulle utföras. Detta har också varit en stående kritik från arbetsgivarna, man har helt enkelt inte vetat hur man ska göra. Genom att Diskrimineringskommittén inte gick på djupet med frågan om hur aktiva åtgärder i realiteten fungerat som verktyg för främjandearbete har inte jämställdhetslagen utvärderats i sin helhet sedan 1990.⁷ Det skedde i ”10 år med jämställdhetslagen”. Utdraget nedan uttrycker kärnan i arbetet med aktiva åtgärder i modern tappning, med utvecklingsfokus:

Den grundläggande tanken i JämL:s förarbeten är att det konkreta jämställdhetsarbetet skall vara ett led i den övriga verksamheten på arbetsplatserna. [...] Om jämställdhetsfrågorna inte på ett naturligt sätt integreras i det övriga arbetet med att skapa goda förhållanden på arbetsplatserna och mellan arbetstagare och arbetsgivare, finns det risk för att åtgärder som vidtas endast kommer att bli punktvisa insatser utan någon mer långtgående verkan när det gäller att förändra inställningen till jämställdhet i arbetslivet.

⁵ Dir. 2008:130.

⁶ SOU 1990:41 s. 305.

⁷ Ibid.

Även följande illustrerar tydligt tanken om utveckling:

Det måste också finnas en tydlig koppling till arbetsplatsens utvecklingsbehov. Det viktiga är att planen utformas efter den enskilda arbetsplatsens eller enhetens behov och förutsättningar.⁸

En mycket betydelsefull del av arbetet med en jämställdhetsplan är uppföljningen av hur de åtgärder som anges i planen har genomförts eller, i förekommande fall, varför de inte har kunnat genomföras. Härigenom får arbetsgivare och arbetstagare en möjlighet till självkontroll. Uppföljningen kan också ge besked om de planerade åtgärderna varit rätt utformade och dimensionerade. Målen kan ha varit för högt eller för lågt ställda. Det finns kanske hinder som måste undanröjas innan en viss åtgärd kan genomföras. Genom uppföljning får man också ett bättre underlag för den kommande planeringen.⁹

Av ovan framförda framgår att de ursprungliga intentionerna med främjandearbetet behöver anpassas och utvecklas så att de bättre stämmer överens med kraven från de som ska tillämpa dem och i övrigt med den syn som i dag föreligger i fråga om olika människors rätt att bli behandlade på sakliga grunder.

Det råder alltså samstämmighet bland politiker och forskare att arbetslivet fortfarande är ojämnt och att något måste göras. Olika ansatser har prövats beroende på hur man ser på problemen, t.ex. genom regleringsbrev till myndigheter samt olika föreskrifter på skilda nivåer. Det jämställdhetsarbete som har följt med anledning av de olika ansatserna har visserligen delvis utformats efter vad man i organisationen har definierat som problem men arbetet verkar ha saknat all form av systematik. Även om man undersökt sin egen verksamhet för att hitta hinder så har detta arbete ofta lett till punktinsatser på vissa områden, t.ex. löner och rekrytering. Främjandearbetet har inte alltid anpassats till den egna verksamhetens villkor och det har inte heller integrerats i organisationers löpande personalpolitiska arbete. Det har funnits brist på helhetsperspektiv och jämställdhetspolitiska visioner för organisationsutveckling och förändringsarbete.

2.1.2 Den segregerade arbetsmarknaden

Kvinnors förvärvsfrekvens har successivt ökat sedan 1960-talet och ligger i dag i stort sett på samma nivå med männens. Denna utveckling har till stor del understötts av politiska beslut som

⁸ Prop. 1990/91:113 s. 75.

⁹ Prop. 1990/91:113 s. 76.

införandet av individuell beskattning, införandet av en föräldraför-säkring och utbyggnaden av barnomsorg.¹⁰ Samtidigt har arbets-kraftens invandring från Sydeuropa och Finland samt migrationen från praktiskt taget hela världen bidragit till att den svenska arbets-marknaden i dag präglas av människor från många länder och kulturer.

2.1.3 Trög utveckling i arbetslivet för att inkludera människor med annan etnisk bakgrund än svensk

Förändringen går alltså långsamt. Främst ”väljer” kvinnor fort-farande att arbeta inom t.ex. vård och omsorg medan männen hellre arbetar inom tekniska yrken som t.ex. montör och mekaniker.¹¹ Segregeringen uppstår inte enbart genom att arbetsmarknaden är ojämförbar utan också genom utbildningsmässiga segregationer. Det finns olika förklaringar till att denna ordning består.

Den dominerande uppfattningen dock är att könsmönstret är en spegling av kvinnors och mäns (egna) fria val. Ett annat synsätt går ut på att könsmonster inte alls är fråga om kvinnors och mäns fria val utan allmänna föreställningar och förväntningar som finns på kvinnor och män i egenskap av yrkesarbetande, samhällsmedborgare, make eller förälder m.m.

Liknande förhållanden gäller för personer med utländsk bakgrund. Diskrimineringen är inte alltid kopplad till invandrarstatus utan riktas mot personer som anses avvika från en idealiserad bild av ”svenskhet”. Således räcker det att utländska efternamn, mörk hudfärg, klädval eller brytning medför att många människor, oavsett om de har ”invandrat” eller inte, dagligen utsätts för kränkande särbehandling och utestängs från arbetsmarknaden. Undersökningar visar att den etniska ojämlikheten består, även när man jämför grupper med likvärdig utbildning, arbetslivserfarenhet, ålder och kön. När det gäller arbetslivet visar två rapporter från utredningen Makt, integration och strukturell diskriminering att diskrimineringen förekommer inom alla sektorer i arbetslivet och går emot de uppfattningar som reducerar diskrimineringen till enstaka och isolerade handlingar.¹² Studier genomförda i slutet av 1990-talet och i början av 2000-talet visar att ojämlikheten mellan inrikes

¹⁰ Gonäs, Lindgren, Bildt, 2001.

¹¹ SOU 2004:43, s. 21.

¹² SOU 2006:59, SOU 2006:60.

födda respektive utrikes födda består även när man jämför grupper och personer med likvärdig utbildning, likvärdiga erfarenheter och likvärdigt humankapital i övrigt.¹³

Föreställningar om att diskrimineringen främst sker vid rekrytering men saknar betydelse när man väl har fått ett arbete stämmer inte. Den etniska rangordningen och diskrimineringens effekter förekommer också i ojämlika anställningsvillkor, bristfällig arbetsmiljö, avsaknad av möjligheter till kompetensutveckling, förnekade förmåner, inlåsning i okvalificerade och lågbetalda arbeten, föreställningar om bristande kompetens, osynliggörande, stigmatisering och nedvärdering av personer med utländsk bakgrund eller utestängning från arbetslivet helt och hållet.¹⁴

Förklaringar till varför diskriminering av personer med utländsk bakgrund fortsätter har flyttat fokus från enskilda individer, kulturella traditioner och socialt beteende till samhällets normer och strukturer.¹⁵ Trots den omfattande kunskapen om den strukturella diskrimineringen betraktas diskriminering fortfarande

... som ett undantag eller som en avvikelse i en jämlik ordning. Andra ser i stället diskrimineringen som en kvarleva av gamla föreställningar, felaktiga attityder och fördomar som ska bemötas med information eller utbildning.¹⁶

Enligt de los Reyes är det avgörande för främjandearbete hur diskriminering definieras. Hon menar på att:

I den mån diskriminering betraktas som en avvikelse behöver samhällets regelsystem aldrig ifrågasättas. Det räcker med att åtgärda de fall där särbehandling kan beläggas. Om diskrimineringen reduceras till vissa situationer eller relateras till enstaka aktörers attityder kan dess effekter negligeras och förringas. Och det är här som begreppet strukturell diskriminering kan tillföra nya perspektiv och nya sätt att förhålla sig till diskriminering.¹⁷

Utanförskapet bör ses utifrån de processer som särskiljer arbetskraften i olika och hierarkiskt ordnade grupper.

Behovet finns även av ett intersektionellt perspektiv som lyfter fram interaktionen mellan kön och etnicitet (även klass) i analysen av ojämlikheten på arbetsmarknaden och i arbetslivet. Närmare analyser av den etniska uppdelningen visar att den är olika för

¹³ Se exempelvis Arai, Regner & Schröder 1999 i de los Reyes, 2008.

¹⁴ de los Reyes, 2008, SOU 2006:59.

¹⁵ Se bl.a. SOU 2005:56, SOU 2006:59.

¹⁶ de los Reyes, 2008 s. 2.

¹⁷ Ibid. s. 2.

kvinnor och män inom de etniska grupperna; den skapar olika villkor för kvinnor och män inte bara när det gäller olika typer av anställningar utan även generellt när det gäller sysselsättningsmöjligheter. Sysselsättningskillnader mellan utrikes födda och inrikes födda är i regel större bland kvinnor än bland män, även om dessa skillnader kan bestå för vissa nationaliteter även efter en lång vistelsetid i Sverige. Även när det gäller anställningsvillkor är könsskillnaderna påtagliga. Kvinnor med rötter i länder utanför Europa är överrepresenterade bland dem som har instabila anställningar.¹⁸

2.1.4 Nytt arbetsliv och nya arbetsideal

Dagens arbetsmarknad präglas i hög grad av s.k. flexibilitet i organisationer och anställningsformer såväl som i arbetstiderna. Den standardiserade arbetstiden har övergetts mer och mer till förmån för mer tidsmässig flexibilitet. Forskning visar att denna procedur har lett till mer intensifierad och längre arbetstid. "One-way flexibility" är något som fångar in arbetstagarna till en situation då de inte kan välja längre.¹⁹ Det finns för mycket arbete för de flesta så att en reell flexibilitet inte längre är möjlig trots ordets positiva löften. Det finns inte heller någon att lägga ansvaret på, ingen tvingar arbetstagarna att arbeta för mycket. Det är arbetets karaktär och arbetets organisering som disciplinerar arbetstagarna till att sitta framför datorn hela tiden. Allt ansvar ligger på den enskilda arbetstagaren och i kulturen som är "förförande" genom att arbetsuppgifterna är mer utvecklande och utmanande.

Arbetsuppgifterna har också blivit alltmer komplicerade och kräver många gånger specialkompetens. I alla yrken och arbeten ställs mer eller mindre komplexa krav på arbetstagarnas kvalifikationer, utbildning, kompetens och uppträdande och i alla arbetsorganisationer finns normer för arbetstagarnas beteende och krav på uppträdande även om de långtifrån alltid är tydliga. Kraven på hur man ska visa sin kompetens och kunnande sker i enlighet med dessa normer och etablerade föreställningar. De yrkesmässiga kraven handlar nu mer om att arbetstagarna exempelvis måste kunna sälja sig själva och kunna ta för sig.

Har den nya situationen haft positiv inverkan på kvinnors ställning på arbetsmarknaden? Eller hur har den påverkat möjligheten

¹⁸ LO 2004, Nelander & Goding, 2005 refererade i de los Reyes, 2008.

¹⁹ Kvande, 2007.

för arbetskraften med annan etnisk bakgrund än svensk? Man skulle kunna tro exempelvis att kvinnor skulle ha gynnats på arbetsmarknaden i dag. Unga kvinnor presterar bättre och kommer ut med högre betyg från olika utbildningar vilket borde ge dem bättre förutsättningar att hävda sig. Ändå visar det sig alltså att så inte är fallet.²⁰ Precis som inom den gamla industrin leds och domineras t.ex. IT-sektorn av män med svensk etnisk bakgrund. Dessutom ökar klyftan.²¹ Även avseende arbetstagare med annan etnisk bakgrund än svensk visar en rad olika undersökningar att det finns en överrepresentation av utrikes födda när det gäller instabila arbetsvillkor, korttidsanställningar, deltidsarbete och oreglerade arbetsförhållanden.²² Förekomsten av instabila anställningsvillkor skapar helt skilda förutsättningar för olika grupper av anställda.

Svaret på frågan om det nya arbetslivet har haft positiv inverkan på kvinnors eller olika etniska gruppers ställning på arbetsmarknaden är därför nej. Det hänger samman med att utgångspunkten vid arbetsgivarens bedömning bland lämpliga arbetssökanden ofta ändå utgår från föreställningar som passar bättre för det ena könet eller föreställningar om hur personer med annan etnisk bakgrund är. Arbetsgivaren anser sig ha gjort en individuell bedömning fri från olika kulturella föreställningar eller könsnormer men har ofta ändå gjort en bedömning utifrån föreställningar med koppling till en grupptillhörighet.

2.1.5 Varför är det så svårt att förändra?

Som konstaterats består den köns- och etnisk uppdelade arbetsmarknaden än i dag och byter t.o.m. skepnad under nya omständigheter. I följande avsnitt kommer vi därför resonera kring några frågeställningar kring varför det har visat sig att vara svårt att förändra de strukturer och normer som upprätthåller den köns- och etniskt uppdelade arbetsmarknaden.

²⁰ I de 30 största yrkena i Sverige finns 56 procent av alla sysselsatta kvinnor och 36 procent av alla sysselsatta män i åldern 20–64 år. (SCB, På tal om kvinnor och män, 2008). Även chefspositioner är könssegregerade. Anna Wahl visar att andelen kvinnor på ledande positioner minskar ju högre upp i organisationen man kommer. Men även där kvinnor återfinns på ledande positioner sker en segregering. Kvinnor erhåller relativt sett oftare funktioner som personalchefer, informationschefer eller marknadschefer. Däremot får de endast undantagsvis positioner som tekniska eller finansiella chefer. Rekrytering till den absolut högsta beslutsfattande nivån, den som verkställande direktör, sker emellertid oftast från befattningarna tekniska eller finansiella chefer (SOU 2003:16).

²¹ Peterson, 2008.

²² Kap. 6 i SOU 2005:56.

Jämställdhetspolitik och genusforskning

Jämställdhetspolitiken har i första hand varit inriktad på att förändra formella strukturer och att exempelvis påverka de formella urvalssystemen till kvinnors representation i maktpositioner. Den har i mindre utsträckning inriktats på att förändra de informella strukturerna som upprätthåller den ojämna maktfördelningen mellan könen, dvs. de värdesystem som ger männen företräde till reell makt. Jämställdhetssatsningarna har säkert lett till betydande vinster för enskilda kvinnor och män men har inte i tillräcklig omfattning lett till jämställdhet mellan kvinnor och män som grupper. Trots att det i dag inte råder några stora skillnader mellan könen när det gäller formell kompetens så har kvinnor som grupp fortfarande en sämre position än män, både i arbetslivet och på andra områden.

Strategiskt har emellertid det politiska jämställdhetsintresset förskjutits från en fråga om kvinnors specifika intressen till en fråga om jämställdhet som ett intresse för både kvinnor och män. Politiken har förändrats från särskilda och sidoordnade kvinno-satsningar, till krav från demokratisynpunkt på omfördelning av makt och resurser inom ordinarie verksamheter. Detta kommer bl.a. till uttryck i regeringsdirektiv om att olika myndigheter och organisationer ska arbeta med och utveckla jämställdhets-integrering.²³

Synen på, och ifrågasättandet av, jämställdhetspolitiken och dess praktiska genomförande har de senaste åren även förändrats i takt med att genusforskning kopplats till jämställdhetsarbetet.²⁴ Den tidiga kvinnoforskningens fokus på att kvinnor skulle lyftas fram och deras erfarenheter synliggöras kritiserades av senare genusforskning och problemfokus flyttades från kvinnor till maktrelationer mellan kvinnor och män.²⁵ När det gäller förändringarna i samhället generellt och relationen till jämställdhetspolitiken kan en viktig hållpunkt spåras till mitten på 1990-talet då könsmaktspektivet införlivades i jämställdhetspolitiken.²⁶

²³ Dir. 2008:130.

²⁴ Genusforskningens målsättning sammanfaller ofta med strävan att förändra existerande ojämlika maktrelationer och främja kvinnornas egen aktörskap.

²⁵ Grunden till ett maktperspektiv lades i Maktutredningen, *Demokrati och Makt i Sverige* (SOU 1990:4) och den text om genussystemet av Yvonne Hirdman som ingår i betänkandet och som bl.a. beskriver genussystemets principer om könens isärhållande, mäns överordning och kvinnors underordning inom olika områden i samhället.

²⁶ SOU 2005:66.

Att bryta hindrande strukturer och kvinnors och mäns skilda villkor på olika samhällsområden krävde ett långsiktigt arbete som inte kan åstadkommas enbart med representationsfrågor eller strävan efter likartade villkor för kvinnor och män. Förändringar av mer bestående slag krävde ständig uppmärksamhet på "återskapande" mekanismerna²⁷, samt på sådana åtgärder som till synes förbättrar kvinnors villkor men som samtidigt återskapar traditionella föreställningar om kön. Ett exempel som ges är att i stället för "anpassningsprojekt" som bygger på kortsiktiga mål att få fler kvinnor till mansdominerade verksamheter är det nödvändigt att problematisera dessa verksamheter i sin helhet som könskodade.²⁸ Den kvantitativa synen på jämställdhetsarbetet ifrågasattes som enskild åtgärd. Kvinnor som i ledande befattningar, t.ex. inom politiken eller chefspositioner stannade inte i uppdragen lika länge som männen. Anledningen knyts till deras reella möjligheter att påverka och ifrågasättandet av dem som kvinnor. Dessa resultat ökade medvetenheten om att jämställdhetsinsatser som inte är integrerade i verksamheten eller syftar till att varaktigt förändra strukturer i stället kan bidra till ett vidmakthållande av de ojämlika genussystem vi försöker förändra. När man talar om att stärka kvinnor finns samtidigt risk att man stigmatiserar kvinnorna i stället för att ifrågasätta systemen. Att undvika dessa fällor ställer stora krav på problematisering och analys av ojämställdheten samt vilka aktiva åtgärder som motverkar denna. Kunskap om kvinnors strukturella underordning räckte inte för att förklara hur denna underordning ständigt återuppstod. Det var inte tillräckligt för att förstå de ihållande segregeringsmönstren. Forskning visade kvinnors upplevelser om denna underordning och att även att kvinnorna har sig själva att skylla.²⁹

Genusforskningen intresserade sig därför alltmer för vardagliga praktiker, kulturer, konstruktion av kön och identitet samt hur dessa inbegriper varandra i maktrelationer.³⁰

Ett perspektivbyte skedde genom den feministiska organisationsforskningen och det s.k. "doing gender"-perspektivet³¹ i organisationer som visade att strukturer görs och upprätthålls och

²⁷ Abrahamsson, 2000.

²⁸ Begreppet könskodad betyder att en verksamhet eller arbetsuppgift är präglad av en norm som föreskriver t.ex. hur och av vem en arbetsuppgift ska utföras.

²⁹ Gonäs och Lehto, 1999.

³⁰ Sociologen Joan Acker, 1992 har haft ett stort inflytande på studier om kön och organisation.

³¹ Acker, 1992, Gunnarsson m.fl. 2003, Andersson, 2003, 2009.

återskapas i det dagliga organisationslivet, i de små besluten, i interaktionen mellan kvinnor och män, kvinnor emellan och män emellan. Den vardagsnära aktörsnivån med ökad fokus på organisationskulturens betydelse spelade avgörande roll inte bara för upprätthållande av arbetsplatsens normer såsom arbetssätt, hierarkier eller umgängessätt, utan även för könsnormer. I själva verket kom människorna att göra kön även på arbetsplatserna. Människors föreställningar och attityder är inte enbart formade utanför arbetsplatsen utan bearbetas och anpassas till arbetsplatsens egna normer om kön. Anpassningen sker genom formella och informella strukturer och sanktionssystem. Således bidrog detta organisationsnära perspektiv med en vardagsnära förståelse och synliggörande av en mängd könsgörande praktiker.

Talet om jämställdhet

Kritik har också riktats mot jämställdhetsbegreppets normativa konstruktion, där jämställdhet får stå för något som redan implementerats och institutionaliserats i samhället.³² Jämställdhet mäts i kvantitativa termer och Sverige är ju det land som har den nått längst på de flesta variablerna på jämställdhetsskalan. Detta nämns ibland som ett hinder för ett framgångsrikt jämställdhetsarbete eftersom begreppet styr så snävt in på förhållanden som är mätbara. Det saknas emellertid en samsyn bland samhällets olika aktörer om vad begreppet jämställdhet innebär. Jämställdhet är också ett begrepp som har många olika betydelser beroende på situationer.³³

Jämställdhetsbegreppet blir mer dynamiskt om man betraktar det som diskurs.³⁴ Med diskurs menas att med hjälp av språket ordnas vår tillvaro och kategoriseras vår kunskap.³⁵ Den språkliga diskursen bidrar till gemensam förståelse och laddar alla ord med betydelser. Det finns således inget neutralt sätt att beskriva världen, utan all språkanvändning skapar eller återskapar diskurser. Så är det med begreppet jämställdhet. Inte många människor i dag i Norden skulle förneka att de är för jämställdhet; de flesta, oavsett politisk ståndpunkt säger sig vara för jämställdhet. Likaså uppfattar de att

³² Motsvarande diskurs finns också i talet om mångfald. Jfr med Sofia Rönnqvist, 2008 och Viktorija Kalonaityte, 2008 som båda analyserat begreppet mångfald i svensk kontext.

³³ Se exempelvis Lombardo, Meier och Verloos 2009 analys av jämställdhetsbegreppets utveckling och innebörd i EU-länder, även SOU: 2007:67.

³⁴ En enkel definition av diskurs: ”... ett bestämt sätt att tala om och förstå världen (eller ett utsnitt av världen)” (Winther Jørgensen & Phillips, 2000 s. 7).

³⁵ Burr, 1995.

de lever ett jämställt liv. Ojämställdheten finns någon annanstans, på andra arbetsplatser, i andra länder och kulturer. Den språkliga jämställdhetsdiskursen säger att svenska kvinnor och män är jämställda.³⁶

Diskriminering i vardagen – särskiljande praktiker³⁷ i köns- (och etnicitets-) skapande

Forskning om konstruktioner av kön och etnicitet i arbetslivet och inom utbildningsområdet har pågått ganska länge. I dag vet vi således en hel del om de mekanismer, strukturer och praktiker som skapar ojämlikhet. Kön ”görs” i organisationer dvs. att fördelning av arbetsuppgifter eller positioner etc. i själva verket styrs utifrån föreställningar om hur kvinnor och män är. ”Kvinnligt” och ”manligt” görs till inneboende stabila egenskaper hos individer. Både svensk och internationell forskning visar hur könsrelaterade förväntningar och handlingar styr så att människor av olika kön hamnar på olika platser och positioner i samband med organisationernas övriga aktiviteter såsom:³⁸

- Uppdelningar, som skapas i arbetsuppgifter, löner, hierarkier eller fördelning av makt (dvs. arbetsfördelning) och strukturer.
- Symboler, föreställningar och kultur som skapas i organisationer.
- Interaktionsmönster som uppstår i relationer mellan människor (anställda och ledning eller mellan olika grupper anställda).
- Självdefinitioner dvs. de enskilda individernas bearbetning av olika krav på anpassning som dessa ställs inför i organisationer (t.ex. att man väljer olika beteendemönster, arbetssätt eller t.o.m. sättet att klä sig).

I varje organisation finns någon form av maktfördelning, eller arbetsfördelning. Strukturer och rutiner för hur organisationen fungerar, beslutsordningar, eller delegationsordningar är exempel på den formella organisationen. Att betrakta en organisation

³⁶ Se exempelvis Magnusson, 2009, Rönnblom, 2005, som diskuterar vad begreppet jämställdhet har för betydelse i olika samhällssituationer och områden.

³⁷ Begreppet praktiker används i t.ex. sociologisk forskning som ett samlingsbegrepp för (organisatoriska) handlingar såsom beslutsfattande, mötesverksamhet, planering etc.

³⁸ De följande fyra analytiska perspektiv på organisation och kön bygger på Acker, 1992.

genom de presenterade fyra perspektiven kan underlätta vid analys av hur könsmönstren bevaras och/eller förändras.

I praktiken kan man välja att iaktta ett perspektiv i taget som t.ex. att observera interaktionsmönster på möten. Mötessituationer kan vara bra exempel på vad som händer i interaktionen mellan kvinnor och män (med eller utan maktposition). Det går att analysera hur hierarki och makt exponeras, vem som talar mest, hur dagordningen är formulerad och används, vad som får sägas och av vem etc.³⁹

Problemet uppstår när det inte finns medvetenhet om att det är de *etablerade föreställningar* eller *tankestilar* om kvinnors och mäns (förmodade olikhet) förmåga eller kompetens som styr i organisationens vardag (och verksamhet) i stället för bedömning av individen i sig. Exempel på sådana etablerade föreställningar är när kvinnor och män med olika etniska bakgrund söker anställning, ska löneplaceras eller ska bedömas som lämpliga kandidater för chefsposter. Genusforskningen har uppmärksammat könsblindhet⁴⁰ på arbetsplatserna och inom utbildningsorganisationerna. Det samma gäller även för hur ojämlikhet skapas i relation till kvinnor och män med utländsk bakgrund och svenskhet.

Ett vanligt sätt att tänka är att om inget fall av diskriminering förekommer behöver man inte heller något jämställdhetsarbete. Betydelsen av aktiva åtgärder och aktivt jämställdhetsarbete som syftar till att synliggöra diskriminerande strukturer och normer blir lätt dunkel om man inte vet vilka uttryck den indirekta eller dolda diskrimineringen får i olika sammanhang. Det blir ganska naturligt att om man inte förstår vad som är problemet och hur det uppstår blir det svårt att göra något åt det.

³⁹ Susanne Andersson exempelvis har studerat olika möten på arbetsplatserna i syfte att förstå hur kön görs av mötesdeltagarna och vilka konsekvenser det får. Andersson m.fl. 2009.

⁴⁰ Begreppet könsblindhet/könsneutralitet har visat sig vara ett stort problem på arbetsplatserna och ett huvudsakligt hinder i samband med jämställdhetsarbete. Denna blindhet är en konsekvens av att man inte får syn på de etablerade praktikerna (dvs. sedvanliga rutiner och arbetssätt, positionerna eller beslutsinnevarna) och hur dessa resulterar i ojämställdhet.

Särskiljande praktiker – föreställningar av likhet och olikhet

Vardagliga konstruktioner av kön har även att göra med våra identitetsuppfattningar. Hur identiteter skapas i relation till andra och betydelsen av det sätt på hur vi uppfattar oss själva har en betydligt bredare tillämpning än begränsat till könsområdet.

Utredningen har inspirerats av Krekulas forskning om hur åldrar tillskrivs givna innebörder i vardagspraktiker⁴¹ och de konsekvenser detta får för individers handlingsutrymme. Krekula använder begreppet ålderskodning som "... bör förstås som särskiljande praktiker som baseras på och som upprätthåller föreställningar om handlingar, fenomen och karakteristika som förenade med och lämpliga för avgränsade åldrar."⁴² Individer tillhör flera olika sociala positioner samtidigt. Detta innebär att man kan identifiera sig med eller blir tillskriven vissa positioner samtidigt som man kan skilja sig åt vad gäller andra positioner beroende på situationen.⁴³ Möjligheten att bli kategoriserad utifrån olika sociala positioner (kategorier) innebär också att det finns flera olika möjliga sätt att särskilja, relaterade till var och en av dessa positioner. Begreppet kodning kan därför enligt vår och Krekulas mening också tillämpas vid konstruktion av andra sociala grunder såsom kön, etnicitet, funktionshinder eller sexuell läggning.

Kodningar beskrivs med andra ord som särskiljande praktiker. Begreppet betonar att hänvisningar till identiteter och kategorier inte bara utgör fördomar eller attityder. De bör i stället förstås som *handlingar* som görs för att förhandla och legitimera fördelning av resurser och möjligheter. Denna utgångspunkt riktar ljuset på att lika möjligheter inom arbetsliv och utbildningsverksamhet kräver att man identifierar de grupper som tagits som norm för verksamheter och riktlinjer och uppmärksammar vilka grupper som gynnas respektive missgynnas därav.

Föreställningar om kategorier kan också vara begränsande för individer beroende på situationen. Kodningar som tar sig i uttryck i exempelvis åldersnormer, könsnormer eller normer för svensk etnisk bakgrund kan få en individ att känna utanförskap och

⁴¹ Begreppet vardagspraktiker kan beskrivas som vanliga vardagliga handlingar, ofta oreflekterade och rutinmässiga.

⁴² Krekula, 2009 s. 1. Vi har förstått begreppet kodning som särskiljande handlingar som används i olika situationer för att sortera (placera) människor. Särskiljande bygger på föreställningar om att t.ex. olika åldrar och kön karakteriseras av olika förmågor, egenskaper eller karaktärsdrag.

⁴³ Krekula, kommande s. 5.

skam.⁴⁴ Att undvika skam påverkar således i hög grad hur människor utformar sina handlingar. Genom att följa normer kan man undvika skam men det innebär samtidigt att man upprätthåller normerna.⁴⁵

Det är dessa faktiska konsekvenser av kodningarna som bör tas på allvar eftersom dessa även är basen för många verksamheter inom arbetslivet och utbildningssystem. Ett exempel är de föreställningar av yrkeskunskaper som antas erhållas genom erfarenheter. Man har en bild av vad som bör ingå yrkeskunskaper. Denna bild är dock samtidigt färgad av föreställningar om exempelvis kön, ålder, eller etnicitet. Tekniska färdigheter såsom hantering av datorer och IT-kunnighet kodas till avgränsade kategorier och tillskrivs yngre män, sällan äldre kvinnor (eller äldre män).⁴⁶ Men det förekommer även att kunskap och vishet kodas till högre åldrar vilket medför att äldre medarbetare i högre utsträckning än yngre kan erhålla respekt och status.⁴⁷

Genom att kvinnor och män (med olika etniska bakgrund) förväntas ha ett visst beteende, utseende och intressen och acceptera detta, bevaras och återskapas normer hela tiden efter föreställningarna om olikhet och likhet. Ett brott mot normenligt beteende går sällan fri från sanktioner. Till exempel kallas kvinnor som bryter mot normer om kvinnlighet genom att befinna sig inom mansdominerade områden inte sällan för manhaftiga, och män som gör motsvarande normbrott för kvinnliga och klena. Detta baseras på kodningar av somliga egenskaper och handlingar som manliga, och andra som kvinnliga. Kvinnors och mäns val kopplas till en förmodad könsidentitet och därav följande föreställningar och förväntningar på ett visst beteende. För att traditionella könsnormer i samhället ska upphöra att reproduceras av arbetsgivare och arbetstagare behöver främjandearbetet utvecklas ytterligare.⁴⁸

⁴⁴ Krekula 2009, s. 8.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Exempelvis Gerd Lindgrens forskning om yngre (manliga) läkares tillgång till ny teknik, tithålskirurgi.

⁴⁷ Krekula, 2009 och kommande. Se också Krekulas text om ålder i bilaga 3 i utredningen där det finns fler exempel på kodning.

⁴⁸ Ovan beskrivna processperspektiv på könsgörande knyts ofta an i förändringsarbete och det har visat sig vara en användbar hjälpmedel för t.ex. kartläggning av viktiga processer där ojämlikhet skapas (t.ex. Skelett i garderoben, 2006).

*Organisationskultur handlar om delade grundvärderingar*⁴⁹

De fyra perspektiven som beskrivs ovan formas av människorna som dagligen vistas, arbetar eller studerar i en organisation. De har oftast relativ samsyn eller delar grundvärderingarna i sin organisation. Exempelvis finns det få som ifrågasätter den arbetsdelning som finns, den legitimeras med hjälp av olika förklaringar som att det är nödvändigt med den eller den typen av arbetsdelning eller att i en hierarkiskt ordnad tillvaro blir saker och ting gjorda. De flesta anpassar sig också efter en tids observationer till arbetsplatsens dominerande kultur och normer. Dessa lärs enklast genom deltagande i organisationslivets vardag, gemensamma fester eller olika möten. Det finns också mer eller mindre krav på att man ska anpassa sig. Begreppet social kompetens döljs ofta bakom anpassningskrav, man talar om teamkänsla etc.

Organisationskultur är något som människor skapar och konstruerar, tillsammans i sitt umgänge, i sina dagliga möten och vardagliga praktik inom organisationens ramar. Kulturen är inget stabilt utan man kan säga att det pågår ständiga "förhandlingar" om hur organisationslivet skall se ut, hur arbetsuppgifter ska genomföras etc. Dessa "förhandlingar" sker i sin tur under inverkan av organisationens historia och traditioner, av omvärldsvillkor, organisationens uppgifter, regelverk, formella strukturer etc., samt de erfarenheter, kunskaper, och värden. Kulturen får sina yttringar eller effekter i form av sedvänjor, rutiner, handlingsmönster, regler, symboler dvs. olika fenomen som kan avläsas och tolkas såsom uttryck för nämnda grundläggande föreställningar.

Exempel på sådant som utformar och bär upp en arbetsplatskultur är uttryck som är synliga och hörbara på ytan: skämt, berättelser, historia, metaforer och jargong exempelvis. Man brukar också ha olika slags ceremonier och ritualer (vanligt i samband med möten eller vid nyanställningar) traditioner, belöningar och bestraffningar. Ett sätt att förstå sig på kulturer är att studera dessa uttryck genom att betrakta vad det är som upplevs, syns, hörs eller känns i en organisation.

Annat som bär upp kulturen är normer och värderingar. Dessa är ofta också uttalade och kända för alla medarbetare och chefer. Men vem är det som bestämmer vilka normer och vilken kultur som ska anpassas till?

⁴⁹ Avsnittet bygger på Schein, 1992.

Värderingarna kan precisera vad medlemmar i en organisation tycker är viktigt att bry sig om som t.ex. traditioner, pengar och lojalitet. Värderingarna utgör grunden även för vad som anses vara rätt och fel och är ofta ihopkopplade med starka känslor och kan vara väldigt laddade. Värderingar är något som människor brukar vara medvetna om men som de flesta inte tänker på aktivt trots att de ofta lätt kan identifiera sina värderingar i olika situationer. Dock blir ofta medlemmar i en organisation starkt medvetna om sina värderingar när något eller någon försöker förändra deras kultur.

Kulturens kärna i sin tur består av s.k. grundvärderingar vilka i sin tur är osynliga, dels omedvetna föreställningar och ideal som rör organisationens mål, relationer till den yttre världen och relationer inne i organisationen som ligger till grund för beteendekriterier och andra påtagliga kulturella uttryck och tas för givna. Grundantaganden handlar även om föreställningar om omvärlden och om vad som är bra och eftersträvänsvärt. Dessa grundantaganden tas sällan upp till diskussion eftersom det är dessa som gör organisationen stabil, möjliggör att saker och ting blir gjorda. De kan också vara mycket svåra att ändra. De utgör en slags självklarhet för medlemmarna som sällan behöver lyftas upp till kritisk granskning. Grundantaganden lärs av alla och accepteras för att kunna föras vidare till nya (organisations) medlemmar såsom det ”rätta” sättet att uppfatta, tänka och känna.

Det är därför viktigt att vid planerade förändringar analysera arbetsplatskultur, den kan användas som ett slags diagnostiskt hjälpmedel som kan underlätta att fatta beslut, undvika fällor etc. Att känna till kulturen kan vara till praktiskt nytta genom att informera ledningen om vad som kan vara svårt eller omöjligt att åstadkomma, eller den kan ge vägledning till hur man kan orientera sig och göra färre misstag. Arbetsplatskultur(er) kan inte särskiljas från organisationen. Det är i och genom kulturen som traditioner, målformuleringar, olika önskade tillstånd eller prestationer levs och förverkligas.

2.1.6 Studier om aktiva åtgärder i arbetslivet

I detta avsnitt diskuterar vi resultat utifrån olika svenska och internationella studier och forskning som berör arbetet med aktiva åtgärder på arbetsplatserna. Det saknas emellertid nästan helt forskning som systematiskt undersökt hur de olika bestämmelserna om

aktiva åtgärder enligt jämställdhetslagen har bedrivits och vilken betydelse har jämställdhetsplanerna haft i det faktiska jämställdhetsarbetet. De studier som vi funnit handlar för det mesta om jämställdhetsplaner dvs. förekomsten av jämställdhetsplaner och arbetsgivarnas och fackens inställning till planerna. En undersökning har analyserat innehållet i jämställdhetsplanerna. Därutöver beskriver vi resultat utifrån utvärderingar och forskning om hur jämställdhetsarbete generellt har bedrivits i projektform på arbetsplatserna. Därefter följer en redogörelse om studier som innehåller det aktiva arbetet i relation till enskilda paragrafer. De exempel som valts omfattar både kvantitativa och kvalitativa undersökningar om jämställdhetsarbete. De kvantitativa undersökningarna belyser förekomsten av exempelvis jämställdhetsplaner. De kvalitativa undersökningarna belyser hinder och möjligheter i ett aktivt jämställdhetsarbete.

Förekomsten av jämställdhetsplaner

Eva Schömers⁵⁰ forskning gick ut på att belysa vilken kunskap om jämställdhetslagen det fanns och i vilken omfattning arbetsgivarna inom tillverkningsindustrin hade upprättat jämställdhetsplaner. Undersökningen genomfördes under hösten 1993 och våren 1994. Kunskapen om jämställdhetslagen var störst vid företag som sysselsatte fler än 100 anställda. Vid småföretagen (mellan 10–25 anställda) var kunskapen nästan obefintlig. Jämställdhetsplaner hade endast upprättats av 21 procent av de tillfrågade, de flesta i större företag. De upprättade planerna hade dock inte lett till några större organisatoriska förändringar. Anledningen till varför det fanns jämställdhetsplaner var att jämställdhetsfrågorna ansågs vara lågt prioriterad, att det fanns viktigare saker att ägna sig åt eller att det redan råde jämställdhet på arbetsplatsen.⁵¹

I den statliga utredningen Mansdominans i förändring diskuterades hur vanligt det var att bedriva aktivt jämställdhetsarbete utifrån en jämställdhetsplan.⁵² Åren 1993–2003 hade andelen företag som bedriver ett jämställdhetsarbete stigit från 58 procent till 78 procent. De företag som inte arbetade med jämställdhet reflekterade själva kring vilka svårigheter de såg, varför de inte

⁵⁰ Schömer, 1999.

⁵¹ Schömer, 1999 s. 119.

⁵² SOU 2003:16. s. 148, I studien ingick 500 organisationer från privata sektorn.

arbetade med jämställdhet. De vanligaste orsakerna var att det saknades intresse i organisationen eller att arbetet inte hade prioriterats. Några organisationer angav tidsbrist som orsak för att jämställdhetsarbetet inte utförts, andra talade om lågt intresse från fackligt håll. De organisationer som däremot hade bedrivit jämställdhetsarbete angav att det har varit trögt att komma i gång men att intresset för jämställdhetsarbetet som helhet ökat efterhand. Det förekom dock olika syn på om jämställdhetsarbetet varit effektivt eller inte i företagen. Det betonades att det aktiva lokala arbetet i företagen underlättats när det fanns strukturer, såsom lag och parternas aktiviteter, personella resurser och när ledningen visade tydliga och positiva signaler för att jämställdhet var en prioriterad fråga.⁵³

JämOs egna undersökningar om förekomsten av jämställdhetsplaner och betydelsen för jämställdheten åren 1999 och 2005 visade att stora arbetsgivare (över 100 anställda) ofta hade en aktuell jämställdhetsplan.⁵⁴ Generellt visade resultaten att förbättringar skett under åren. Allra bäst på jämställdhetsplaner var stora myndigheter, 84 procent, sämst var småföretag med mellan 10–49 anställda. Av dem hade bara 25 procent en aktuell jämställdhetsplan.

Enligt rapporten var det dock svårt att få en entydig bild av hur arbete med jämställdhetsplanerna hade påverkat jämställdheten på arbetsplatserna. Enligt arbetsgivare och fack var det många andra faktorer än själva planen som var betydelsefulla. Exempelvis var arbetsgivarens och fackets engagemang betydelsefulla och vilket tryck det fanns från anställda.⁵⁵

Inställning till jämställdhetsplaner

Ett forskningsprogram som genomfördes vid Arbetslivsinstitutet i början av 2000-talet i Östergötland undersökte bl.a. både fackliga organisationers och arbetsgivarnas syn på och erfarenheter av jämställdhetsarbete i ett antal företag och organisationer.⁵⁶ Ett av de mest slående resultaten var att det fanns en påtaglig samsyn mellan arbetsgivare och arbetstagare om jämställdhetsläget. Man uppfattade den egna arbetsplatsen som jämställd. Föreställningen om den jämställda arbetsplatsen var i själva verket ett hinder för ett

⁵³ Ibid., kap 6.

⁵⁴ SCB-undersökningar genomförda 1999 och 2005. JämO.

⁵⁵ Jämställdhetsplanens betydelse för jämställdheten. SCB-undersökning genomförd 2005.

⁵⁶ Drejhammar och Pingel i Gonäs m.fl. 2005.

aktivt jämställdhetsarbete enligt forskarna eftersom denna föreställning inte motiverade en kartläggning av eventuella brister på den egna arbetsplatsen. Bristande jämställdhet uppfattades förekomma någon annanstans och i samhället i stort. Arbetsgivarnas ambition med sina jämställdhetsplaner var att bli "godkända" av JämO, inte att anpassa dem till den egna arbetsplatsens behov. Åtgärden att få godkända planer blev ofta en aktivitet utan reellt innehåll. När det gällde de personella resurserna på arbetsplatserna förekom det en jämställdhetsansvarig och det nästan bara i den offentliga sektorn. Forskarnas slutsats var att om inte de grundläggande mekanismerna synliggörs och i grunden omprövas kommer inte segregationen på arbetsmarknaden att minska.

Jämställdhetsplanernas innehåll

Jämställdhets- och mångfaldsplanernas innehåll och kvalité diskuteras i Nilssons studie. Hon har analyserat närmare 20 institutioners jämställdhets- och mångfaldsplaner vid Karolinska Institutet.⁵⁷ Analysen av jämställdhets- och mångfaldsplanerna omfattar frågor som vilka problem som planen syftade till att åtgärda, vilka mätbara mål som presenterades, vilka aktiviteter föreslogs samt om det fanns tydliga begreppsdefinitioner. Slutsatser från studien visar att:

- planerna undviker negativa eller problematiska ställningstaganden,
- planerna är inte integrerade i verksamheten,
- vissa grupper lyfts särskilt fram, andra osynliggörs (t.ex. att inte alla personalgrupper nämns).

Nilsson visar hur planerna levde sitt eget liv, och var inte en del av organisationskulturen. Hon visar hur organisationskulturen och strukturerna motverkade en positiv utveckling genom t.ex. exempel att man presenterade den dominerande bilden av KI-kulturen som präglad av en s.k. excellenskultur (dvs. framstående forskningsmiljö) som i själva verket dolde starka normer som inte fick ifrågasättas. Kön/genus t.ex. är synligt för kvinnor men inte för män. Hierarkier som råder mellan forskare och andra yrkeskategorier

⁵⁷ Nilsson, 2007.

synliggörs inte heller. Genus och kultur konstruerades samtidigt vilket dock inte synliggjordes, varken i planerna eller i vardagen.

2.1.7 Jämställdhetsprojekt

Den kanske vanligaste inramningen av det aktiva arbetet med jämställdhet har varit riktade insatser i projektform.⁵⁸ Utvärderingar av de olika projektsatsningarna som bedrivits inom ramen för jämställdhetsarbete resonerar kring några kännetecknande resultat. 1970–80-talens projektsatsningar handlade om att bryta den då rådande könsuppdelningen på arbetsmarknaden som ansågs vara ett av de väsentligaste hindren för jämställdhet mellan könen. En av de största politiskt motiverade satsningarna inom Arbetsmarknadsverket var de s.k. Bryt-projekten.⁵⁹ Förutom generella resultat presenterar rapporten erfarenheter för att öka kunskaperna om hur könssegregering kan minskas.

Rapporten diskuterar inte i vilken omfattning man har arbetat medvetet utifrån en jämställdhetsplan i projekten. Tillgängligt material visar att projekten och jämställdhetsplanerna levt sida vid sida. Sidoordningen och det tillfälliga stödet innebär att projektformen i sig är problematisk som strategi när syftet är att varaktigt bryta strukturer av isärhållande, resurser och makt. Jämställdhetsprojekt har kunnat identifiera könsmonster och aktiviteter som motverkar dessa, inte bara kortsiktigt utan även långsiktigt, men bristen på strategi för att förverkliga förändringarna har gjort att många projekt runnit ut i sanden.⁶⁰ De svårigheter eller hinder som ofta förekommer inom ramen för jämställdhetsprojekt liknar de svårigheter som beskrivs generellt i alla typer av förändringsarbete.

⁵⁸ Enligt en finländsk avhandling (Brunila, 2009) som undersökt jämställdhetsarbetet som bedrivits i projektform kan projektens inriktning identifieras efter olika perioder beroende på vilka finansierarna har varit och vilka krav har ställts på projekten. De projekt som genomfördes år 1970-talet syftade till att avskaffa könsdiskriminering och bidra till kvinnornas karriärutveckling samt lika lön. På 2000-talet har flera projekt fortfarande dessa mål. Särskilt märkbart är EU-anknutna (finansierade) projekt som medfört ett ekonomiskt nyttoperspektiv i projekten. De senaste årens EU-projekt favoriserar omfattande program med koppling till ny teknologi och stora samarbetsnätverk. Det har rapporterats liknande erfarenheter från projektverksamhet i Sverige. Exempelvis Vad hände sen?, 2006, Försök att bryta! 2007.

⁵⁹ Utvärdering av 14 s.k. Brytprojekt är dokumenterad i rapporten Försök att bryta! Rapport om projekt för att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden 1993–2005. Allt som allt har närmare 500 projekt granskats.

⁶⁰ Furst Hörte och Hansson, 2006.

Hållbara resultat kräver att fokus flyttas från enskilda projekt-deltagare till strukturer. Detta arbete kräver att⁶¹:

- det finns kunskap och förståelse om hur underordning av kvinnor på arbetsmarknaden ständigt återskapas,
- det finns lokal förankring och samverkan,
- det finns fast organisatorisk bas och tydlighet i organisationen om vem som ska göra vad,
- jämställdhetsarbete integreras i övrig verksamhet,
- tydlig ansvarsfördelning och makt att ta viktiga strategiska,
- det finns tid och resurser,
- det finns målmedvetenhet, systematik och långsiktigt tänkande,
- det finns reflekterande och uppföljning över projektresultat och de åtgärder som man arbetar med,
- kvantitativt räknande av kvinnor och män måste följas upp kvalitativt⁶².

De sammantagna erfarenheterna som dokumenterats i olika projektsatsningar ger värdefull kunskap för vidareutveckling av idéer och modeller för ett aktivt arbete. Många av de enskilda projektsatsningarna har handlat om enstaka aktiva åtgärdsbestämmelser. Genomgång av varje bestämmelse för sig och vilka erfarenheter som presenteras ger även mer detaljerad kunskap om det inre organisationslivet och de möjligheter och hinder som kan finnas i samband med försök att ändra något.

I avsnitten nedan presenteras resultat dels från Arkitravens undersökning dels från studier som belyser på exempelvis lönekartläggningar eller rekrytering, m.a.o. enskilda bestämmelser där vi eventuellt kan dra några generella slutsatser om hur arbete med aktiva åtgärder bedrivits.

⁶¹ Vad hände sen? Långsiktiga effekter av jämställdhetsåtgärder under 1980- och 90-talen. VINNOVA Rapport VR 2006:08. Rapporten bygger på en kartläggning av decenniernas offentliga satsningar på nationell nivå på jämställdhet inom arbetslivet. 14 nationellt beslutade satsningar vaskades fram. Ett antal forskare som hade erfarenheter om tidigare försök och insatser bjöds in av Vinnova för att återvända till organisationer de tidigare varit engagerade i. Återbesöken skulle rapporteras till Vinnova. Rapporten är ett slutprodukt av dessa återbesök.

⁶² Reduktion av segregering till en fråga om antalet har visat att leda till en felaktig slutsats att en könsbalanserad grupp automatiskt leder till jämställda könsrelationer. Gonäs m.fl. 2005.

2.1.8 Det aktiva jämställdhetsarbetet i relation till enskilda paragrafer i jämställdhetslagen

Det finns som nämndes ovan, ingen systematisk studie inom den s.k. universitetsforskningen som täcker aktiva åtgärder i lagens hela omfång. Däremot finns studier på olika delar av de åtgärder som föreskrivs i lagen, företrädesvis av arbetet med jämställdhetsplaner och lönekartläggningar. Följande avsnitt ger en överblick av denna utifrån en mindre undersökning som utredningen har genomfört.⁶³ I denna undersökning har ett antal företag och organisationer inom offentlig och privat sektor intervjuats om hur de ser på aktiva åtgärder.

Samverkan

Jämställdhetsarbetet sker i någon mån i samverkan mellan parterna, enligt de flesta intervjuade. Graden av samverkan varierar dock. Antingen ingår arbetstagarna i en grupp tillsammans med arbetsgivarrepresentanter eller så är arbetstagarna enbart en remissinstans för planarbetet. Det vanligaste är att man har en representant från den lokala fackklubben, men i de fall lokal klubb saknas kan även andra representanter för arbetstagarna ingå. Enligt arbetsgivarna begränsas arbetstagarnas intresse till lönekartlägningsarbete och de driver sällan frågorna aktivt. Generellt bedrivs arbetet internt, men i vissa fall tar man in extern part för vissa insatser (t.ex. medarbetarenkät där jämställdhetsfrågor 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. Det förekommer även att organisationer inte har någon partssammansatt grupp över huvud taget. I dessa fall har en jämställdhetsplan upprättats utan egentlig inblandning av arbetstagarna, eller man inte gjort någon jämställdhetsplan alls.

De flesta intervjuade välkomnar en sammanslagen diskrimineringslagstiftning, men några menar att jämställdhetsfrågan då riskerar att hamna i skymundan. En annan synpunkt som anfördes av vissa var att också den nuvarande diskrimineringslagen borde utvecklas, eftersom den alltjämt bara är kopplad till kön när t.ex.

⁶³ Studier av aktiva åtgärder. Kostnader och effekter av lagstiftningen. Våren 2009. Mer om upplägg och metoder se bilaga 2.

lönekartläggningen ska genomföras. Det innebär att man inte upplever jämbördighet mellan de olika kraven. Lönekartläggningen upplevs som det mest framträdande kravet. Emellertid är det en återkommande synpunkt bland de intervjuade att arbetet med jämställdhetslagen hanteras som vilken generell arbetsmiljöfråga eller arbetsgivarfråga som helst, dvs. att frågan ytterst handlar om att sammantaget erbjuda en god arbetsmiljö för de anställda.

Lagreglernas brist på tydlighet togs upp under intervjuerna, men det framkom inte några preciserade synpunkter på vad som har varit problematiskt. Man hänvisade till ombudsmännens material som avsett att underlätta tolkningen av lagen och som vägledning för det praktiska arbetet. De mindre företagen har dock efterlyst föreskrifter eller att få tillgång till en tydligare lagstiftning.

Målinriktat arbete

När det gäller arbetsplatsernas målinriktade arbete verkar det ske sporadiska insatser i synnerhet om något oväntat händer, t.ex. att arbetsplatsen blir uppsökt för tillsyn eller om externa jämställdhetsmedel tillställs organisationen. Man bedriver med andra ord ett jämställdhetsarbete med ett reaktivt arbetssätt.

Jämställdhetsplan

Två av de intervjuade organisationerna hade inte upprättat någon plan över huvud taget. En tredje organisation har upprättat plan först i år som kopplats till den nya diskrimineringslagen. Vidare förekom i några fall att organisationerna hade en plan som kan karaktäriseras som policydokument med organisationens syn på frågorna men inte vilka åtgärder man ämnar vidta inom en viss tid.

Trots krav på årlig uppföljning angav flera att uppföljning gjorts i mindre omfattning. Omorganisation framhölls som en anledning som hindrat den person som vanligtvis upprättar planen att sysselsätta sig med andra frågor. Detta gällde såväl myndigheter och kommuner. Någon årlig uppföljning har vanligtvis inte av planerna. En större översyn bedöms av flera ha gjorts ungefär vart tredje år, alltså i överensstämmelse med den nya diskrimineringslagen. Det vanligaste är att planerna uppdaterats mera sällan än vart tredje år.

De intervjuade organisationerna har bedrivit generell planarbetet endast på den centrala organisationsnivån, vilket inneburit en enda 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, så 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 den politiska nivån spela in som anledning till insatser som ska beskrivas i planen.

Arbetsförhållanden

De flesta intervjuade organisationerna har genomfört 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 arbetsförhållanden såtillvida att de ger arbetsgivaren insikt om vad arbetsgivaren eventuellt kan behöva vidta för åtgärder för att arbetsförhållandena ska lämpa sig för både kvinnor och män.

Föräldraskap

Den vanligaste åtgärden enligt de intervjuade organisationerna var att bjuda in föräldralediga och blivande föräldralediga till informationsträffar med genomgångar av olika slag. I några fall angavs att arbetsgivaren kontaktat de föräldralediga under frånvaron för att stämma av om planerna för hur de vill lägga upp föräldraledigheten samt om återkomsten till arbetet har förändrats. Detta har också setts som ett sätt för organisationen att hålla kontakten med de anställda och inte förlora goda anställda under ledigheten. Arbetsgivarna ansåg att detta inte gjorts uteslutande med hänvisning till lagen. Flera av de intervjuade poängterade dock att det också är de anställdas egen skyldighet att vid föräldraledighet hålla sig ajour med vad som händer på arbetsplatsen, t.ex. via intranätet. Flera av

de intervjuade konstaterade dock att detta inte är helt okontroversiellt då det finns risk för att föräldradediga känner sig störda och tvungna att arbeta under föräldradedigheten. Huvuddelen av de intervjuade organisationerna arbetade med någon form av ekonomisk utfyllnad av föräldrapenningen i första hand till dem som omfattas av kollektivavtal vilket hänfördes till avtalet och inte till jämställdhetslagen. I de fall man inte omfattades av kollektivavtal och ändå fick utfyllnad är betraktades det som en förmån, dvs. något som görs för personalens skull samt för syftet att vara en attraktiv arbetsgivare.

Sexuella trakasserier eller repressalier

Alla intervjuade organisationer poängterade att trakasserier inte tolereras och om det skulle förekomma är det viktigt att det kommer fram och att det görs något åt saken. När det gäller policy och handlingsplan var det dock långt ifrån alla intervjuade organisationer som bedrivit något direkt arbete kopplat till bestämmelsen. I cirka hälften av de intervjuade företagen fanns en policy gällande sexuella trakasserier som i vissa fall ingått som en del av en personalhandbok.

Den här typen av policys har dock överlevt i årtal utan att förändras eller revideras. En organisations policy var från år 2000 och hade inte reviderats sedan dess. Ingen av organisationerna hade tagit fram någon ny policy under de senaste åren. I några organisationer trodde man sig ha en policy men kunde inte finna den.

En handlingsplan (utöver en policy) fanns hos en tredjedel av organisationerna. Inte heller planen uppdaterades särskilt ofta. Den hade tagits fram en gång för ett antal år sedan. Cirka hälften av de intervjuade organisationerna saknade såväl policy som handlingsplan mot sexuella trakasserier. De intervjuade framhöll emellertid att man inte sätter likhetstecken mellan dokumentation och åtgärder utan menade att man oavsett skulle agera direkt om man fick vetskap om att sexuella trakasserier inträffat.

Kommunerna däremot hade generellt bedrivit ett något ambitiösare arbete med policys och handlingsplaner. Ofta hade 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 före-

kommer parallellt med information om vad man ska göra om det till exempel börjar brinna.

Utbildning och kompetensutveckling

I allmänhet har de intervjuade organisationerna inte bedrivit något organiserat och kontinuerligt arbete som specifikt kan hänföras till bestämmelsen. Någon av de intervjuade myndigheterna hade fattat beslut om att ha med kön som en parameter vid tillsättandet av projektledare. Samtidigt menade samma organisation att det ändå är tillgången 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. Organisationens storlek sätter också gränser. För mindre organisationer fanns det begränsningar när det gäller vilka som kan bli aktuella för vissa tjänster. Personalunderlaget har styrt detta.

En annan upplevd begränsning när det gäller att arbeta med bestämmelsen hade att göra med hur pass specialiserade arbetsuppgifterna är. Exempelvis fanns en klar dominans av män på vissa tjänster och en klar dominans av kvinnor på andra tjänster. Båda typerna av tjänster krävde dock specifik utbildning och specifika kvalifikationer. Här menade 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 såg organisationerna att det ligger ”utanför deras makt” att ta hänsyn till kön vid intern rekrytering varför det inte blivit något man aktivt arbetat med, även om det var något man skulle vilja uppnå. Det förekom också fall där någon av det underrepresenterade könet avancerat till tjänster som traditionellt representeras av det andra könet. Detta var dock inget som organisationerna vill mena bero på medvetna insatser från deras sida. Snarare var personen i fråga rätt person på rätt plats, dvs. individuella initiativ och kompetens var styrande i dessa fall.

Rekrytering

Generellt var det ingen av de intervjuade organisationerna som bedrivit något organiserat och kontinuerligt arbete i förhållande till rekryteringsbestämmelsen. Någon av de intervjuade myndigheterna hade beslutat om att ha med kön som en parameter vid tillsättandet av projektledare. Samtidigt menade man i 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 angav flera av de intervjuade att den egna organisationens storlek sätter gränser. För mindre organisationer kunde 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 gällde att arbeta med bestämmelsen har att göra med hur pass specialiserade arbetsuppgifterna är. I vissa organisationer fanns 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 menade de intervjuade i likhet med ovannämnda 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 såg man det i ligg ”utanför organisationens makt”. Ett hänsynstagande till kön vid intern rekrytering arbetar man inte aktivt arbetar med, även något det skulle vara något man ville uppnå.

Det förekom också fall där någon i ett underrepresenterat kön avancerat till tjänster som traditionellt representeras av det andra könet. Detta ansågs dock inte bero på medvetna insatser från organisationens sida. Snarare menade man att rekryteringen gällt en person på rätt plats, dvs. individuella initiativ och kompetens hade styrt i dessa fall.

Jämnare könsfördelning genom extern rekrytering

I jämförelse med intern rekrytering 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 bedrivits i liten skala.

Flera av de intervjuade organisationerna hade vid platsannonseringen haft med skrivningar om att ”man gärna ser kvinnliga sökande” eller ”gärna ser manliga sökande”. Arbetsgivarna menade emellertid att ett effektivare sätt att ta sig an annonseringen är att tänka igenom hur arbetet beskrivs. Ett sätt att säkerställa detta kunde vara att låta någon av det underrepresenterade könet som arbetar i den aktuella tjänsten utforma annonsen.

Andra sätt att arbeta med bestämmelserna var att ha kompetensbaserad rekrytering. De intervjuade menade att genom att jobba utifrån en sådan teknik säkerställs att den som är mest kvalificerad för arbetet får det, dvs. att det inte slentrianmässigt blir en man eller kvinna. Att arbeta med kompetensbaserad rekrytering bedöms dock inte vara något som uttryckligen görs för att uppfylla bestämmelserna, däremot menade organisationer som arbetat utifrån detta att man därigenom lättare uppfyller bestämmelserna.

Kopplingen till kompetens var något som samtliga intervjuade organisationer poängterade, dvs. att det alltid är kompetensen som slutligen avgör vem som anställs. Därmed menade de intervjuade att det ska vara kompetens och inte kön som avgör. Man framhöll att om organisationen jobbar på rätt sätt blir rekryteringen objektiv och den bäst lämpade får jobbet. Det skulle härvidlag vara en slump om det blev en kvinna eller en man.

Hos vissa av de intervjuade organisationerna bedömde man den kompetens man behövt vara så pass unik eller så pass svår att få tag på att det över huvud taget inte skulle vara möjligt att ta hänsyn till kön vid rekrytering. Dessutom var man rädd för att skrämman bort duktiga sökanden genom att skriva att man föredrar sökanden av ett visst kön, varför dessa skrivningar undviks.

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

Lönekartläggning

Alla intervjuade organisationer utom en har periodiskt eller vid återkommande tillfällen genomfört lönekartläggning. Det fanns en klar koppling mellan lönekartläggning och lönerevision i organisationerna. I och med denna koppling fick kartläggningen ett vidare syfte än bara att upptäcka osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män. Detta betyder att all tid och alla kostnader som kan förknippas med kartläggningen inte skall hänföra till själva bestämmelsen. Det var t.ex. vanligt att man i samband med lönekartläggningen gjort olika typer av branschjämförelser för att generellt se 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 var vanligt att de intervjuade organisationerna använder en extern part för att hjälpa till med en lönekartläggning, åtminstone vid ett enskilda tillfälle. Detta var t.ex. vid första gången en lönekartläggning gjordes eller vid ”nystart”, dvs. första gången man försökt göra en lönekartläggning som man bedömt uppfylla lagstiftningens krav. Att anlita en extern part upplevdes också som ett sätt att objektivt ge en bild av lönesituationen. Där det fanns en lokal fackklubb kopplad till arbetet med lönekartläggningen väckte det störts intresset från fackligt håll.

Synen på lönekartläggningen varierade bland de intervjuade. I de fall det gjorts mer som ett underlag till lönerevisionen bedömdes det kunna bidra med värdefull information inför denna. Vissa, framför allt mindre organisationer, menar dock att kartläggningskravet var onödigt då de hade tillräckligt bra koll över sina löner med hänsyn till kön. Andra menade 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 pekade på en begränsning i lagen men som är en naturlig konsekvens av att lagen fokuserar på skillnader mellan kön. Lönekartläggningen kan visa att det i jämförelsen mellan två kvinnodominerade yrken med samma kompetens kan finnas en oförklarlig skillnad i lön. Men i dessa fall behöver organisationen inte göra något åt det eftersom det inte är något krävs i lagen.

Hos framför allt de mindre företagen upplevdes kravet på handlingsplan i många fall överflödigt. Om osakliga löneskillnader upptäcks kan detta rättas till på en gång.

Överlappning mellan olika lagar

Överlappning mot annan lagstiftning (framför allt arbetsmiljölagsstiftningen) eller avtal som ibland framhålls i debatten innebär emellertid inte något stort praktiskt problem för de intervjuade organisationerna. En synpunkt som framfördes var att det däremot kunde räcka med arbetsmiljölagsstiftningen.

Mindre företag upplevde dock till viss del samma problem med arbetsmiljölagsstiftningen som med jämställdhetslagstiftningen. Man ansåg att det var 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.

Mer morot, mindre piska

Överlag menade de intervjuade organisationerna att man efterlyser mera ”morot” och mindre ”piska” i kommunikeringen av jämställdhetslagen. Fokus borde flyttas från ”detta ska göras” till ”om detta görs, får det dessa fördelar för organisationen”. Flera av de intervjuade företagen menade 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 kunna höja produktiviteten.

Att använda ”piskan” kan också medföra 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 bestämmelsen i lagen. Denna fråga hade drivits långt i organisationen tills någon påpekade att det nog inte finns något samband mellan föräldraskap och chefskap. Förälder är något vem som helst kan bli eller är oavsett om man är en bra eller dålig

förälder. Gott chefskap däremot bygger på vissa utövade förmågor som kan utövas oberoende av familjesituation.

Faktiskt arbete kontra formaliserat arbete

I intervjuerna framhölls det som viktigt att skilja mellan att bedriva jämställdhetsarbete i praktiken och efterleva lagens formella krav. Flera av organisationerna har gjort insatser som skulle gå att koppla till olika krav i lagen på aktiva åtgärder utan att för den skull dokumenterar det i en jämställdhetsplan eller som lönekartläggning.

I intervjuerna beskrevs arbetet med lagen främst i termer av ett arbete med jämställdhetsplan och lönekartläggning. Föreställningen om vad jämställdhetslagen kräver ligger mest på de formaliserade kraven, trots att ett aktivt jämställdhetsarbete är så mycket mer än dessa planer. Sannolikt hör det samman med hur dessa krav är utformade, dvs. de är konkreta och dessutom unika för denna lagstiftning. Några av de intervjuade organisationerna har mot denna bakgrund inte ansett sig göra något som kan hänföras till jämställdhetslagen, trots att de genomfört insatser i den riktningen, t.ex. utfyllnad av föräldrapenning. Det betyder att det kan finnas organisationer som ”omedvetet” följer lagen indirekt med åtgärder i linje med det som lagen avser.

Kostnader och effekter

Genomgången ovan visar att det är förhållandevis få insatser som gjorts med specifik hänvisning till jämställdhetslagen. Bilden är snarare att jämställdhetsarbetet har låg intensitet och prioritet. De kostar heller inte särskilt mycket pengar. På frågan om kostnader bedömdes de faktiska årliga kostnaderna för planarbete som låga⁶⁴ när planen inte heller uppdateras årligen. För de fall där planen utgjorts av policydokument har de intervjuade inte kunnat uppskatta någon tid över huvud taget med hänvisning till att det gjordes för så långesen.

I Kommunerna upplevde man att den politiska dimensionen spelar in i arbetet med jämställdhet. Utifrån intervjuerna har det inte gått att säga om variationen i politiska majoritetsförhållanden

⁶⁴ Se uträkningen i Arkitravens rapport.

spelar roll för hur mycket eller vilken typ av satsningar som görs. I kommunerna finns också en koppling till uppdraget gentemot medborgarna, vilket gör att de finns större fokus på att bygga in frågorna i verksamheten och i verksamhetsutvecklingen än det finns i andra organisationer.

Plankravet upplevs som positivt

Den viktigaste positiva effekten generellt av reglerna om aktiva åtgärder inom arbetslivet har upplevts vara att man i organisationerna "tvingas tänka i termer av jämställdhet med jämna mellanrum." Plankravet gör att jämställdhetsfrågor lyfts uppmed jämna mellanrum. Lagen som helhet kan sägas ha viss tempohöjande effekt, dvs. det man på sikt tänkt göra 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 i kombination med tillsyn av JämO (vilket kan hänföras till lagens 33–34 §§ om uppgiftslämnarskyldighet och vite). Den generella bilden är att många organisationer sympatiserar med de krav som lagstiftningen uppställer, men eftersom de inte upplevts som så kritiska eller akuta för organisationen har ingenting gjorts åt dem innan det kommer uttryckliga krav på det i form av tillsyn.

Det poängterades i intervjuerna att det är viktigt att vara en attraktiv arbetsgivare och därmed, särskilt när det finns stora pensionsavgångar, kunna locka ny och kompetent personal. Jämställdhet anses höja organisationens attraktionskraft.

2.1.9 Studier om aktiva åtgärder – nedslag i olika bestämmelser

Följande avsnitt ger en överblick av andra studier och forskning på olika delar av de aktiva åtgärder som föreskrivs i lagen.

Arbetsförhållanden

Vi har inte funnit några studier som beskrivit arbetsgivarnas aktiva arbete med arbetsförhållanden utifrån ett könsperspektiv. Det innebär inte att sådant arbete inte förekommer. Däremot har vi valt att presentera studier som visar könssegregeringens konsekvenser i arbetslivet för kvinnors och mäns hälsa.

Jämställdhetspolitiska utredningen⁶⁵ uppmärksammade de rådande ojämställda anställnings- och arbetsvillkor, löneskillnader, ofrivilligt deltidsarbete etc. som är tydliga indikationer på könssegregering. Därmed bidrar könssegregering till en dålig arbetsmiljö på arbetsplatsen vilket i sin tur ger ökad sjukfrånvaro och genererar höga kostnader för både samhället och arbetsplatserna. Ett stort problem med den könssegregerade arbetsmarknaden är att de kvinnodominerade yrken har lägre status, har lägre löner, kräver kortare utbildningstid, har mindre utvecklings- och karriärmöjligheter, är mer monotona och har mindre beslutsutrymme och inflytandemöjligheter än mansdominerade yrken.⁶⁶ Således är biologiska och psykologiska skillnader mellan kvinnor och män troligen mindre betydelsefulla ur hälsoaspekt än de *faktiska skillnaderna i arbetsvillkor*. En generell slutsats gällande biologiska skillnader mellan könen är att det skiljer sig mer inom ett kön än mellan könen. Däremot är arbetsplatsens utformning viktig vilket framgår av följande avsnitt.⁶⁷

Ett stort antal studier som undersökt arbetsförhållandens inverkan på sjukskrivning samt i vilken mån dessa skiljer sig åt mellan könen har visat att arbetsmiljöfaktorer tycks vara de viktigaste för att förklara könsskillnader i sjukskrivning.⁶⁸

⁶⁵ SOU 2005:66.

⁶⁶ Gonäs & Lehto, 1999, Alexanderson och Östlin, 2000, Alexandersson, 2004.

⁶⁷ Bildt, 2001, även Messing och Kilbom, 1999.

⁶⁸ RFV Redovisar 2001:5, Backhans 2004 refererad i RFV analyserar 2004:16 s. 62.

Generellt sämre arbetsförhållanden för kvinnor än för män är en viktig förklaring till skillnaderna i sjukskrivning.⁶⁹

Utvecklingen och automatiseringen av jobben inom industri-, bygg-, och transportsektorerna har gjort att andelen riktigt tunga arbeten där män traditionellt arbetar har minskat avsevärt. Andelen fysiskt krävande arbeten inom äldreomsorg, sjukvård, storkök och restaurang dvs. inom traditionella kvinnoarbeten har inte minskat i samma utsträckning. Kvinnor utsätts i större utsträckning för psykosociala arbetsmiljöproblem vilka ligger bakom en växande andel av kvinnors sjukskrivningar.

Dessutom har kvinnor och män annorlunda karriärmönster i livet. Kvinnor verkar stanna kvar i samma arbete vilket gör att den fysiska belastningen kvarstår med stigande ålder. Män har kanske till en början ett tyngre arbete men eftersom män avancerar sig till högre positioner med stigande ålder får de det lättare.⁷⁰

Sammanfattningsvis lyfts ett antal faktorer fram som har betydelse för kvinnors och mäns hälsoutveckling:⁷¹

- Svårt att kombinera arbetslivet med övriga livet (små och stora barn, äldre föräldrar).
- Kvinnor och män har olika arbetsuppgifter, samt kvinnors och mäns arbetsuppgifter värderas olika.
- Osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män.
- Sexuella trakasserier eller trakasserier på grund av kön.
- Kvinnor dubbelarbetar (obetalt arbete i hemmet) i högre utsträckning än män. Kvinnor har därför mindre tid för rekreation, återhämtning. Män å andra sidan befriade till att arbeta, arbetar för mycket.

⁶⁹ Alexandersson, 2001 Det framgår bl.a. att både kvinnor och män har lägre sjuklighet i könsintegrerade yrken, den är högre i mans- och kvinnodominerade yrken och högst i könssegrerade yrken. Kvinnor har hög sjuklighet i extremt mansdominerade yrken.

⁷⁰ Lindelöw och Bildt Thorbjörnsson, 1999.

⁷¹ Invandrade kvinnors hälsa i arbetslivet se t.ex. Akhavan, 2006 och Yazdanpanah i SOU 2005:66.

Lönekartläggning och handlingsplan

Följande exempel är hämtat från det s.k. LÖV-programmet om jämställda löner.⁷² Av utvärderingen av arbetet med lönekartläggningar i företag och organisationer som ingick i programmet framgår att det funnits blandade erfarenheter i synnerhet av fackens och arbetsgivarnas samverkan i lönekartläggningsprocessen. Enligt utvärderaren har kunskapen om jämställdhetslagens betydelse i lönebildningen och kraven om lönekartläggning, analys och handlingsplan varit stor men efterlevnaden dålig.

Man vet hur det ska vara men gör det inte. Man säger att det är svårt.⁷³

En av utvärderarens slutsatser är att man inte funnit former för att samverka med facken och detta gäller både utifrån löneavtalen och utifrån kraven i jämställdhetslagen (aktiva åtgärder). Antingen är det arbetsgivaren eller facket som inte fungerat i en förmodad samverkan (faller oftast på formen till förmån för traditionella förhandlingar). Dessutom fann utvärderaren att det har varit svårt att behålla kontinuitet i arbetet, endast fyra av tio arbetsgivare hade börjat om med arbetsvärdering. Utvärderaren efterlyser ytterligare forskning och utveckling kring följande områden: metodik och system för arbetsvärdering, hur myndighetens tillsyn och andra åtgärder ska skärpa kraven på att rätta till osakliga löneskillnader och att *skärpa arbetsgivares ansvar* på området samt klargörandet av *fackens roll* kopplad till samverkansbegreppet.⁷⁴

I de externa utvärderingar av JämOs s.k. miljonprogram för granskning av jämställdhetsplaner (lönekartläggningprojekt) diskuteras parternas roll i samverkan. Majoriteten av de tillfrågade fack- och arbetsgivarrepresentanter anger att de samverkat och att samverkan fungerat bra.⁷⁵ Däremot anger de fackliga representanter som själva inte prioriterat frågan att de inte samverkar i så stor utsträckning men att de är nöjda med detta. I de allra flesta fall verkar det som om arbetsgivaren mer eller mindre egenhändigt utfört arbetet och att varje del löpande, eller det slutgiltiga resultatet, före eller efter analys har stämts av med

⁷² Studien ingår i en antologi utgiven av Vinnova och byggde på utvärderingar av tidigare satsningar på jämställdheten. Det s.k. LÖV-programmet (Löner och arbetsvärdering) som pågick under 1990-talet utvärderades och dokumenterades i Vinnova-rapporten Sundin & Göranson (red.) Vad hände sen? (2006).

⁷³ Andersson 2006:180.

⁷⁴ Andersson, 2009.

⁷⁵ Segerpalm, Salino, Strömblad, 2008 s. 23.

facken. En mer detaljerad bild av dynamiken och hur samverkan skett finns i utvärderingsrapporten.⁷⁶

En ytterligare studie beskriver vad som händer då systematisk arbetsvärdering och lönekartläggning påverkar jämställdhetsarbetet och synliggör ojämställdheten dvs. en omvänd ordning då resultaten från lönekartläggning och arbetsvärdering leds till jämställdhet och genusperspektiv i lönebildningsprocessen.⁷⁷ Arbetsgivarnas och fackliga organisationers kännedom och kunskaper om jämställdhetslagens lönekartlägningsbestämmelser var föremål för en studie i Karlstads universitet.⁷⁸ Enligt studien kände de flesta arbetsgivare och fackliga representanter⁷⁹ till att en sådan bestämmelse finns men parterna hade inte någon djupare kunskap om innehållet. Ingen av företagen i studien följde lagen om årliga jämställdhetsplaner och lönekartläggningar. Förklaringar som angavs var bl.a. att det inte "fanns" några osakliga löneskillnader. Enligt rapporten fanns det ingen som vill erkänna att osakliga löneskillnader förekommer. Ett exempel från rapporten: En arbetsgivarrepresentant (kvinna) menade att eftersom hon själv är en kvinna skulle hon förstå om lönerna var osakligt grundade. Inte ens när den lokala fackklubben hade yrkat höjd lön för två kvinnor med motivering att deras löner inte kunde motiveras utifrån en saklig grund. JämOs roll som granskande myndighet betonades. När myndigheten hade gjort en granskning och därefter upprättat en grundlig jämställdhetsplan och därmed en tydligare och mer detaljerad lönekartläggning började det hända något. JämOs granskning hade lett till att dessa företag hade i alla fall upptäckt osakliga löner och åtgärdat dessa.

Sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön

Forskning på området visar att många utsatta drar sig för att berätta för någon på arbetsplatsen om sexuella trakasserier eller trakasserier på grund av kön.⁸⁰ Detta på grund av att problemet med sexuella trakasserier individualiseras ofta, både av arbetsgivarna och av offret själv.

⁷⁶ Ibid. 2008.

⁷⁷ Andersson, Jakobsson, Rosenberg, 2008.

⁷⁸ Gonäs, Rosenberg, Holth, Mc Ewen och Almasri, 2009.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Se exempelvis Morhed, 2006.

Problemet med sexuella trakasserier verkar vara lika svårt att bemöta av de ansvariga. Offret bemöts ofta med tystnad eller misstänksamhet. Det är också vanligt att problemet skämtas bort och den som sätter gränser riskerar att bli anklagade för att inte förstå skämt och sprider dålig stämning på arbetsplatsen.

De senaste femton åren har flera större undersökningar om förekomsten av sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön genomförts. Problemet har särskilt uppmärksammats inom universitet och högskolor.⁸¹ Enligt Högskoleverkets rapport hade endast 9 av de 41 högskolor som svarat på Högskoleverkets förfrågan gjort egna undersökningar av förekomsten av sexuella trakasserier av studenter. Enligt dem som svarat har cirka 15 procent av studenterna blivit utsatta för sexuella trakasserier.⁸²

En förklaring enligt rapporten till att inte ha genomfört undersökningen var att sexuella trakasserier var svåra att upptäcka och svåra att anmäla; en annan – att resultaten av sådana kartläggningar inte var tillförlitliga på grund av dålig svarsfrekvens och bristande respekt för kartlägningsarbetet. De fall som kommit till högskolornas kännedom var långtifrån alla, utan det finns ett stort mörkertal.

Det som gör fenomenet sexuella trakasserier särskilt svårt är att det ofta är ett dolt problem diskuteras i en annan rapport från Högskoleverket. Även om jargong eller sexuella skämt praktiseras relativt öppet och att det är ganska synligt på en arbetsplats eller i studiemiljön kan de också ske osynligt för andra i arbetsgemenskapen och kännas till bara av de inblandade.⁸³ Rapporten uppmärksammar även flera nya former av sexuella trakasserier som följts av ny teknologi som t.ex. e-post eller sms-trakasserier. Sådana trakasserier kan vara tämligen grova men inte alltid lätt synliga för andra.⁸⁴

⁸¹ Exempelvis Carstensen, 2004. Husu, 2001.

⁸² T.ex. Sexuella trakasserier mot studenter – högskolornas åtgärder. HSV-rapport 2000 17R s. 5–7.

⁸³ Hearn and Parkin, 1997, refererad i Dold könsdiskriminering på akademiska arenor. Osynligt, synligt, subtilt. Rapport 2005:41R.

⁸⁴ Dold könsdiskriminering på akademiska arenor. Osynligt, synligt, subtilt. Rapport 2005:41R.

Möjligheter att förena arbetsliv och familj

Arbetsgivarens inställning och handlande är avgörande för hur lyckosamt det går att underlätta för de anställda att kunna förena arbetsliv och familjeliv visar en kunskapsöversikt som tagits fram av JämO.⁸⁵ Att fånga upp anställdas åsikter och behov utgör en viktig del. Arbetsgivarna har framhållit att detta kan ske i många olika former; det vanligaste är genom medarbetarsamtal, enkätundersökningar eller informella samtal. Få arbetsgivare har angett att de arbetar med uppföljningsbara mål men många har svarat att de årligen följer upp uttagen av föräldraledighet. De vanligaste hindren och problemen med att förena arbete och föräldraskap som har påtalats är arbetstiden (arbetsscheman och skiftarbete), hög arbetsbelastning och resor med övernattnings. Flexitid, möjlighet att arbeta hemifrån, kontakt under ledigheten och uppföljning av löneutveckling efter föräldraledigheten är en av de vanligast förekommande åtgärderna som har angetts av arbetsgivarna enligt rapporten. Samtidigt har löneutfyllnad och en positiv attityd hos arbetsgivaren lyfts fram som en av de viktigaste åtgärderna för att underlätta för anställda att ta ut föräldraledighet. Att arbetsgivaren håller kontakten med medarbetaren har angetts som den viktigaste åtgärden under föräldraledigheten. Flexitid eller att på annat sätt ha möjlighet att påverka sin arbetstid har angetts som den viktigaste åtgärden när medarbetaren kommit tillbaka från föräldraledigheten och ska förena arbetet och föräldraskapet. Över hälften av arbetsgivarna har angett att det underlättande arbetet medfört förtjänster såsom nöjdare medarbetare, trivsel, arbetsglädje och ett bättre arbetsklimat. Många har också svarat att arbetet har medfört att det blivit lättare att rekrytera och behålla unga och välutbildade medarbetare. Arbetsgivarna har lyft fram flera exempel på underlättande åtgärder.⁸⁶

⁸⁵ Föräldraskap. Kunskaps- och nulägesrapport. JämO 2006.

⁸⁶ Positiv inställning från ledningen är avgörande. Arbetsgivares erfarenheter av att underlätta för anställda att förena arbete och föräldraskap – några lärande exempel. JämO 2003.

Rekrytering och kompetensutveckling

JämOs granskning av 40 arbetsgivares rekryteringsarbete visade att många arbetsgivare saknar genomtänkta rekryteringsåtgärder ur ett jämställdhetsperspektiv.⁸⁷ Initialt redovisade arbetsgivarna oftast allmänna målsättningar eller policyuttalanden om hur rekrytering bör bedrivas. Däremot saknade de kvantifierbara eller utvärderingsbara mål och åtgärder. Vid sidan av otydliga mål och åtgärder fanns även andra metodologiska problem. Samverkan med arbetstagarrepresentanter var i många fall bristfällig, tidsramar för när åtgärder skulle vara genomförda saknades och endast enstaka arbetsgivare redovisade hur de skulle förankra sina rekryteringssträvanden bland de anställda. Få arbetsgivare redovisade åtgärder som utbildning i diskrimineringsförbudslagarna för rekryterande chefer eller anställda. Efter att JämO krävt kompletteringar från de flesta arbetsgivarna, inkom tydligare och mer utvärderingsbara åtgärder. JämO noterade dock arbetsgivarnas svårigheter att skilja på det interna rekryteringsarbetet och det externa.

Det interna rekryteringsarbetet, det vill säga att arbetsgivaren underlättar för kvinnor och män att söka andra befattningar på arbetsplatsen där deras kön är underrepresenterat, föll därmed till en början mellan stolarna. JämOs erfarenhet är att rekrytering är en svår fråga för många arbetsgivare och anställda. Subjektiva bedömningar av hur kompetens, personkemi eller flexibilitet kan definieras är vanliga. Även användandet av positiv särbehandling, som visserligen regleras av rättspraxis, har en tendens att förväxlas med kvotering, som är förbjudet enligt diskrimineringsförbudslagarna.⁸⁸

2.1.10 Internationella erfarenheter av aktiva åtgärder

Den finska undersökningen om jämställdhetslagens implementering och funktionssätt

Eftersom det i stort sett saknas systematiska implementeringsstudier på diskrimineringsområdet är det svårt att få fram någon entydig bild av effekter av arbetet med aktiva åtgärder även i internationella sammanhang. Ett undantag är de finländska undersök-

⁸⁷ Bara kompetensen finns – JämOs erfarenheter av 40 arbetsgivares rekryteringsåtgärder för att uppnå en jämnare könsfördelning på arbetsplatsen (2008).

⁸⁸ Ibid.

ningarna från senare åren som ger en bra bild av hur jämställdhetsplanerna fungerar och huruvida de leder till ett substantiellt arbete på arbetsplatserna.⁸⁹ En av de första undersökningarna byggde på en enkät till 200 slumpmässigt valda arbetsplatser. I enkäten fick personalcheferna svara på frågor om bl.a. svårigheter med jämställdhetsplaneringen, dess eventuella nytta, och om man har genomfört undersökningar på arbetsplatsen om jämställdhetsläget. Jämställdhetsplanering förekom på 36 arbetsplatser (27 procent) bland dem som besvarade enkäten.

Stora arbetsplatser med över 500 anställda är aktivast när de gäller att fullgöra planeringsskyldigheten. Det fanns inga större skillnader mellan företagens verksamhetsområden. Differentieringen av arbetsplatserna och arbetsuppgifterna enligt kön ansågs vara en orsak till att man inte tyckte sig behöva jämställdhetsplanering och till att det tycktes så svårt att uppfylla denna uppgift.

Det konstaterades i flera svar att eftersom det inte hade förekommit fall av diskriminering på arbetsplatsen behövde man inte heller jämställdhetsplanering. Vad ett aktivt arbete i själva verket syftar till dvs. att synliggöra diskriminerande strukturer och normer var inte tydligt.⁹⁰ Rapporten konstaterar att könsblindhet eller könsneutralitet⁹¹ var ett stort problem.

Nyligen publicerades en rapport som utvärderat jämställdhetslagens tillämpning mer systematiskt. I undersökningen har både arbetsgivare och arbetstagarernas centralorganisationer svarat på en enkät som senare följs upp av ett antal djupintervjuer.⁹² Undersökningens första offentliga rapport, med arbetsgivarnas svar, visar bl.a. förekomsten av jämställdhetsplaner och lönekartläggningar bland finländska offentliga och privata arbetsgivare.⁹³ Resultaten

⁸⁹ Ahponen, & Paasikoski, 2003.

⁹⁰ Ibid. s. 19.

⁹¹ Föreställningen om den könsneutrala individen har visat sig vara problematisk på olika sätt. Den svenska jämställdhetspolitiken har en likhetsideologi som utgångspunkt (Svensson 2001:8). Diskussionen har handlat om huruvida kvinnor och män är lika eller olika varandra och huruvida skillnaderna eller likheterna är biologiska (medfödda) eller socialt konstruerade. Lösningarna på problemen att kvinnor utesluts från stora delar av samhällsområden har presenterats genom att kvinnor och män erhåller lika möjligheter och rättigheter. Detta sätt att tänka har dock problematiserats i en senare jämställdhetsforskning. Likhetstanken (lika möjligheter) bygger på en slags tanke om en abstrakt individ, könlös individ, som skulle vara en modell för både kvinnor och män. Denna abstrakta individ har dock visat sig vara en svåruppnådd utformning, modellen bygger på existerande normer och strukturer som har den vita västerländska mannen som måttstock.

⁹² Uosukainen, Autio, 2009.

⁹³ Totalt omfattar utredningen 1 500 arbetsplatser i hela landet. Den publicerade rapporten bygger på en enkätundersökning som skickades till 764 representanter för

jämförs med tidigare årens jämställdhetsarbete och ”är uppmunrande eftersom jämställdhetsplanering har blivit mycket mer allmän och mångsidig” konstaterar forskarna.

De organisationer och företag som i regel hade bra eller välstrukturerat personalpolitiskt arbete och såg den som viktig även kunde upprätta jämställdhetsplaner som integrerades i det övriga personalpolitiska arbetet. Med andra ord lyckades dessa organisationer bättre än genomsnittet vilket visar att ett medvetet arbete ger ringar på vattnet på många fler områden.⁹⁴

Informationen om skyldigheten att upprätta en jämställdhetsplan hade nått arbetsplatserna väl: av alla arbetsplatser var 91 procent medvetna om skyldigheten. Mest brister fanns det på den privata sektorn, där 13 procent av dem som svarade inte var medvetna om planskyldigheten. Jämställdhetsplanen var upprättad på 62 procent av arbetsplatserna. Då enkäten utfördes svarade 14 procent av de tillfrågade att planen var under arbete och 23 procent att de inte hade någon plan. Lönekartläggning var utförd på 60 procent av arbetsplatserna som deltog i enkäten. Hela 36 procent hade inte utfört någon kartläggning. På större arbetsplatser hade man oftare gjort jämställdhetsplaner och lönekartläggningar än på de mindre. Även om andelen arbetsplatser som har jämställdhetsplaner har kvantitativt ökat, kan man enligt rapporten på basis av de här resultaten bedöma att planeras kvalitet varierar. Om jämställdhetsplanernas varierande kvalitet vittnar även det att det inte är självklart att anställda på arbetsplatserna deltar i planeringen: de förtroendevalda hade varit med om att samverka kring jämställdhetsplanen bara på en fjärdedel av arbetsplatserna och om att genomföra lönekartläggning endast på en tredjedel av arbetsplatserna av arbetsplatserna.⁹⁵

Preliminära resultat från arbetstagarernas centralorganisationer visar att jämställdhetslagen är välfungerande verktyg i främjandearbetet. 76 procent av de svaranden anser att lagen fungerar väl, och 6 procent anser att lagen fungerar ganska bra. Bland arbetsgivarorganisationer ansåg 44 att lagen fungerar ganska bra i främjande av jämställdhet mellan könen medan 56 ansåg att lagen inte fungerar väl. Ett centralt resultat var trots lagens krav på samverkan mellan

personaladministrationen inom både privata och offentliga organisationer och den anger arbetsgivarnas syn på jämställdhetsplaner och lönekartläggningar.

⁹⁴ Uosukainen, Autio, Leinonen, 2009. Uppgifter om utredningen har erhållits muntligt och via e-post från projektledarens Katja Uosukainen, Arbetsforskningsinstitutet, Tammerfors universitet.

⁹⁵ Uosukainen, Autio, Leinonen, 2009 .

parterna att det inte var självklart att arbetstagarna deltar. Utredarnas slutsats är att antalet kan vara ännu högre eftersom 23 procent av dessa svar gavs av arbetsgivarnas representanter. Resultaten visade också otydlighet i rollfördelning och kunskap om vem som kan vara representant i jämställdhetsarbetet och vad det i själva verket innebär. Av de arbetsplatser som hade en jämställdhetsplan var det 70 procent som även hade genomfört en lönekartläggning. 66 procent av dessa hade lett till åtgärder. De som inte gjort något trots upptäckten av osakliga löneskillnader konstaterar att man inte hade behov av några åtgärder eller att dessa arbetsplatser inte hade tid eller andra resurser att satsa på några särskilda åtgärder. Men den absoluta majoriteten av svaranden ansåg emellertid att lönekartläggning var väldigt nyttig för arbetsplatsens jämställdhetsarbete i sin helhet.⁹⁶

Aktiva åtgärdsarbete inom EU – en forskningsöversikt

En genomgång av studier och forskning inom 27 EU-länder såväl som USA, Kanada och Sydafrika visar att det inte finns så många studier eller utvärderingar genomförda på aktiva åtgärdsområdet.⁹⁷ Enligt rapporten är de studier som finns delvis svårtolkade eftersom det inte alltid framgår om de enbart handlar om effekter av aktiva åtgärder eller om de även handlar om jämställdhets- eller mångfaldsarbete generellt. Fokus verkar ofta vara på jämställdhetsarbete generellt med inslag av aktiva åtgärder såsom förekomst av jämställdhetsplaner eller policydeklarationer där det aktiva åtgärdsarbetet i stor utsträckning har tagits för givet. Mycket av det aktiva jämställdhetsarbetet verkar ha således sammanfallit med det lagstadgade aktiva åtgärdsarbetet. Studierna har också haft olika metodologiska tillvägagångssätt.

De flesta undersökningar om aktiva åtgärder finns från offentliga sektorn i Storbritannien enligt rapporten. Generellt verkar det aktiva arbetet omfatta kön och etnicitet, mycket sällan funktionshinder och nästan aldrig sexuell läggning, könsidentitet eller ålder.

⁹⁶ Resultaten från arbetstagarnas centralorganisationer har inte ännu publicerats men uppgifter har erhållits muntligt och via e-post från projektledarens Katja Uosukainen, Arbetsforskningsinstitutet, Tammerfors universitet. 2009-11-11.

⁹⁷ International perspectives on positive actions measures. A comparative analysis in the European Union, Canada, the United States and South Africa. European Commission. January 2009.

Rapporten beskriver generellt blandade positiva resultat från olika länder. En av rapportens generella slutsatser är att det finns en klyfta mellan t.ex. förekomsten av jämställdhets- eller mångfaldsplaner eller policys och det reella, verklighetsnära aktiva arbetet.

När det gäller omfattningen av olika aktiva åtgärder inom offentliga och privata sektorer utpekar den samlade erfarenheten att offentliga sektorns högre lagefterlevnad beror på att offentliga sektorn är skattefinansierad och därför drivs av högre förväntningar på icke-diskriminering (bemötande av alla medborgare på lika villkor) medan den privata sektorn som drivs av affärsmässiga imperativ såsom konkurrens om arbetskraft, produktmarknader eller kunder anses dessa imperativ vara viktigare än kraven på lika-behandling. Den privata sektorn skulle då så småningom tvingas till införande av antidiskrimineringspolicys och aktivt arbete av marknadsskäl.

Forskargruppen har sammanfattat några gemensamma lärdomar utifrån studierna som har visat sig vara viktiga för framgångsrikt arbete:

- Högsta ledningens eller politikernas aktiva stöd i utvecklingsarbete har visat sig vara avgörande. Men för att det aktiva åtgärdsarbetet ska kunna bli verkningsfull har mellanchefernas roll betonats i samband med det aktiva arbetet.⁹⁸
- Bristande engagemang och resurser används som förklaring för de dåliga resultaten i organisationerna. Men å andra sidan saknas medvetenhet om vilka fördelar organisationerna får av aktiva åtgärder, detta särskilt inom EU.
- Media framhäver ofta negativa resultat vilket stärker misstro och missförstånd, anges som problematiskt. Dessa problem minskar också legitimiteten för aktiva åtgärdsarbete bland allmänheten.

Det främsta problemet som identifierats i samband med antidiskrimineringsarbetet i olika länder har dock att göra med bristande

⁹⁸ Mellanchefernas roll i genomförandet av förändringsarbete har också nyligen diskuterats i två nya svenska studier. (Larsson, 2008, Andersson m.fl. 2009). Båda betonar mellanchefernas potential och centrala roll i förändringssammanhang eftersom det är de facto mellancheferna som har möjligheten att påverka anställdas möjligheter. Men mellanchefernas kunskaper och tidsbrist anses vara ett stort hinder. De svenska studierna har lyft fram att det är väldigt mycket upp till mellanchefernas egen uppfattning om sitt eget handlingsutrymme och kunskaper om t.ex. jämställdhets- eller mångfaldsarbete som är avgörande om det över huvud taget ska kunna hända något.

systematiska utvärderingar av de åtgärder och insatser som genomförs. Medan positiva resultat uppmärksammas i allmänhet, saknas sambandsmätningar och utvärderingar när det gäller resultat översatta till ekonomiska termer. De olika aktiva åtgärdsinitiativen är ofta även tidsbegränsade utan långsiktig planering och helhetssyn.

Men att det behövs ett holistiskt angreppssätt för att minska diskriminering av olika grupper i samhällets olika områden är en central slutsats. Forskarna ger i EU-rapporten följande rekommendationer inför framtida arbete med aktiva åtgärder samlade på EU-nivå:

- Bred uppslutning och delad definition av strategier genom bättre kommunikation mellan olika samhällsaktörer: civila samhället, fackliga organisationer etc. Genom bred dialog kan EU-intentioner och betydelse av aktiva åtgärder utvecklas.
- Aktiva åtgärder måste utvecklas och ett sätt är att integrera det i organisationernas övergripande visioner, planering av arbetskraftsrekrytering och serviceutveckling.
- Man är också överens om att kunskap måste ökas och ökat stöd erbjudas till allmänheten genom institutionella arrangemang i praktiken.

Intersektionellt arbetssätt efterlyses

Enligt en rapport från den kanadensiska kommissionen för mänskliga rättigheter⁹⁹ som diskuterar problem och möjligheter inom ramen för implementering av diskrimineringslagen är det enda sättet att komma till rätta med diskrimineringen genom att sluta betrakta enskilda grupper (eller diskrimineringsgrunder) som abstrakta kategorier med vissa egenskaper och karakteristika. Utgångspunkten måste i stället vara människornas konkreta erfarenheter av diskriminering i ett sammanhang. Ojämlighet skapas i olika maktrelationer dvs. hur vissa individer bemöts och behandlas utifrån föreställningar om olikhet, inte av dessa individers inneboende karakteristika.

Enligt denna rapport är det kanske vanligast fortfarande att tala om multipel diskriminering då man också fokuserar olika grupper. Fokus för mycket i olika kategorier kan dock leda till något av en

⁹⁹ An intersectional approach to discrimination. Addressing Multiple Grounds in Human Rights Claims. Ontario Human Rights Commission. 2001. <http://www.ohrc.on.ca>

tävling mellan olika grupper för att få uppmärksamhet och resurser från majoritetssamhället. Detta sätt att tänka bidrar inte heller till att förändra den strukturella ojämlikheten, menar rapportförfattaren.

Intersektionalitetsbegreppet däremot uppmärksammar sociala strukturer (inte identiteter). Intersektionalitetsbegreppet riktar också uppmärksamheten mot de handlingar som bidrar till konstruktion av olika identiteter i specifika situationer och som resulterar i underordning eller överordning.

Även andra internationella rapporter och forskning efterlyser en utvecklad förståelse av det intersektionella angreppssättet för att arbeta mot diskriminering liksom utveckling av metoder som fångar det intersektionella perspektivet i diskrimineringen. Även bättre och mer systematiska utvärderingar av lagefterlevnad efterlyses i olika länder.¹⁰⁰

Begreppet intersektionalitet har anammats av den Europeiska Kommissionen som understryker att denna integrerade ansats skall ses som ett nödvändigt steg mot lika rättigheter och möjligheter bl.a. genom att på ett mer effektivt sätt kunna åtgärda diskriminering som baseras på flera grunder.

2.2 Utbildningsområdet

I rapporten ”10 år med jämställdhetslagen” konstateras:

En förutsättning för att kvinnor och män skall kunna konkurrera på lika villkor på arbetsmarknaden är att de har samma utbildning.¹⁰¹

I dag nästan 20 år senare ser man det som självklart och utgår ifrån att flickor och pojkar i Sverige faktiskt har rätt till samma utbildning. Trots detta visar rapporter och utvärderingar från både Skolverket och Högskoleverket att skolan brister i fråga om att ge eleverna *lika möjligheter och rättigheter till ett jämlikt bemötande och deltagande i utbildning*. Vissa elever får ett sämre bemötande än andra och detta leder enligt skolverket till sämre studieprestationer för de utsatta eleverna.¹⁰² Det finns således ett direkt samband mellan hur elever blir bemötta i skolsituationen och deras studie-

¹⁰⁰ Det pågår en internationell debatt om intersektionalitetsbegreppet och dess användbarhet för att fånga in den strukturella diskrimineringen. Se exempelvis Nousiainen, 2001, Lombardo, Meier & Verloo, 2009.

¹⁰¹ SOU 1990:41 s. 105.

¹⁰² Diskriminerad, trakasserad, kränkt. Skolverket 2009.

resultat. Problem med sämre studieresultat har dock oftast knutits till elevernas och studenternas bakgrundsförhållanden som klass, kön och utländsk bakgrund. Det går lätt att visa att föräldrarnas sociala bakgrund samvarierar med studieresultaten. Elever från studiemotiverade hem har högre betyg än de som inte är studiemotiverade. Vidare visar könsuppdelade analyser att flickorna har betydligt högre genomsnittligt meritvärde än pojkarna.

Samtidigt visar rapporterna att barn, elever och studenter med olika bakgrund trakasseras och diskrimineras dagligen. Det är framför allt utanför lektionstid som trakasserier och kränkningar förekommer mellan elever. Klassrumsbyten, korridorspring, mörka korridorer och undanskymda prång bidrar till att bråk, slagsmål och glåpord, negativa tillmälen och trakasserier kan pågå utan vuxnas insyn. I vissa fall har bilden framkommit att lärare diskriminerat och kränkt elever. Dessa uppgifter tyder på att problemen inte bara "följer" barn och elever till en neutral skola utan skolan har egna normer som bidrar också till att utesluta dem som avviker från dessa. Elever och studenter som utpekats som avvikande från normerna riskerar därmed att utsättas för diskriminering och trakasserier. Som normsändare kan alltså skolan direkt, men kanske oavsiktligt, medverka till uteslutning och utanförskap av vissa elever.

Skolorna brister emellertid enligt Skolverket även när det gäller att ta itu med det som beskrivs som elevers dåliga arbetsmiljö. Skolinspektionen genomförde med början 2007 en granskning av 1 700 skolor som visar att tre av fyra skolor antingen helt saknade likabehandlingsplan eller hade brister i sina planer. Dock anser skolorna själva i mycket hög grad att de har ett aktivt likabehandlingsarbete.¹⁰³

Det är vidare viktigt enligt Skolverket att varje enskild verksamhet har sin egen plan, framtagen under medverkan av barnen och eleverna i verksamheten och utformad utifrån dess behov. Skolor med ett utvecklat förebyggande arbete har visat sig ha generellt lägre förekomst av kränkningar och arbetar aktivare i klassrummet tillsammans med eleverna mot kränkande behandling.¹⁰⁴

¹⁰³ Rapporten hänvisar till en debattartikel publicerad i Västerbottenskuriren 2008-11-17.

¹⁰⁴ Barn- och elevskyddslagen i praktiken. 2009 s. 67.

2.2.1 Diskriminering inom utbildningsväsendet – hur ser det ut utifrån de olika diskrimineringsgrunderna?

Diskriminering och trakasserier på grund av kön, etnicitet, religion m.m. reproduceras dagligen genom starka normsystem, som också präglar skolans sociala miljö i olika avseenden. Exempelvis dominerar den religiösa normen att vara sekulär kristen skolans sätt att förhålla sig till religion. En sekulär kristen kan t.ex. se skolavslutningar i kyrkan som en neutral kulturyttring i stället för en religiös handling.¹⁰⁵ Vidare är ”vit svensk” normen, dvs. utgångspunkten, för den etniska dimensionen. Annan etnisk tillhörighet blir en avvikelse från denna. Stigmatiseringen av elever med någon form av funktionshinder drabbar i sin tur framför allt särskoleelever, som uppfattas som avvikande.

Heterosexualitet som norm definierar flickor och pojkar som komplementära och tas för givet, som det normala. Övriga grunder för diskriminering, trakasserier och kränkningar såsom ekonomiska resurser och utseende är också viktigt att ta hänsyn till. Även åldern spelar stor roll sammantaget i barns och ungas vardag och bidrar till föreställningar om olika privilegier och hierarkier.¹⁰⁶

Mobbning kan inte ses som en isolerad företeelse, utan måste därmed betraktas som en del i rådande elev- och skolkultur. Skolvärlden kan ses som en spegelbild av det övriga samhället med maktstrukturer där olika grupper marginaliseras och underordnas, vilket påverkar elevernas syn på sig själva och varandra. T.ex. visar det sig att elever i grundskolor som är etniskt och religiöst blandade uppfattar att etnicitet inte är någon framträdande grund för trakasserier i just deras skolmiljö.¹⁰⁷

Nyare forskning om skolan och högskolan fokuserar på samspelet mellan skolans aktörer: lärare, elever, normer och organisation. Vissa målinriktade aktiva åtgärder minskar mobbningen på skolor. Det är t.ex. känt att mobbning reduceras om skolan utgår från en helhetssyn på problemet. Detta innebär bl.a. att all personal

¹⁰⁵ Diskriminerad, trakasserad, kränkt s. 11.

¹⁰⁶ Ibid. s. 77.

¹⁰⁷ Enligt Skolverkets lägesbedömning 2009 har det fria skolvälet (som infördes i början av 1990-talet) lett till att det blivit vanligare att elever med likartad bakgrund samlas på samma skola. Det har också inneburit att resultatskillnaderna mellan skolor och elevgrupper har ökat och att föräldrarnas utbildningsnivå har fått större betydelse för resultatet. Den ökade segregeringen har varit negativ för kunskapsutvecklingen. Positiva kamrateffekter som är viktiga för i synnerhet lågpresterande elever förloras och lärarnas förväntningar på elevers prestationer anpassas till elevernas tidigare prestationer. Samtidigt har boendesegregationen ökat.

i en förskola/skola måste ha en gemensam uppfattning om hur man ska agera mot mobbning.¹⁰⁸

För att bekämpa diskriminering kräver ett perspektivbyte från enskilda elevers och studenters ansvar till ledningens och hela utbildningsorganisationens ansvar. Organisationens och ledarskapets betydelse för bra skolmiljö har visat sig vara avgörande för elevers skolprestationer. Bra ledare, kompetenta lärare, höga förväntningar och noggrann uppföljning visar sig vara några av de viktigaste faktorerna för framgångsrika skolkommuner.¹⁰⁹ Den fysiska och den psykosociala miljön utgör basen för en öppen och kreativ kultur som har utrymme för olika normer. Detta kräver ett kontinuerligt, systematiskt arbete som är levande och integrerat i vardagen. Ett normkritiskt perspektiv synliggör det som tas för givet. I Skolverkets rapport ”Diskriminerad, trakasserad, kränkt” slås det fast att ett normkritiskt perspektiv bör utgöra grunden för aktivt arbete mot diskriminering och kränkande behandling i skolan. I sin helhet ska ett normkritiskt arbete omfatta hela organisationen.¹¹⁰

Starka normer bidrar till mobbning och kränkningar

Skolverkets analys av elevers upplevda diskriminering, trakasserier och kränkningar utgår från att skolans värld präglas av starka normer som har stor betydelse för enskilda individer. Normer är kopplade till föreställningar om det normala och det avvikande. Genom kategorisering av företeelser, uppföranden och utseenden som ”normala” eller ”onormala” skapas och upprätthålls gränser och hierarkier i verksamheterna. Verksamheterna blir således mötesplatser där olika normer både upprepas, utmanas, begränsar och möjliggör förändringar kring diskriminering.¹¹¹

De vanligaste platserna för kränkningar är utomhus och i korridoren, tätt följt av klassrummet. Utfrysning tycks vara en vanlig kränkingsform i klassrummet. Sexuella samt etniskt relaterade kränkningar är däremot mindre vanliga i klassrummet. Fler elever upplever trivsel och färre upplever förekomst av kränkande

¹⁰⁸ Rigby, 2001, refererad i Barn- och elevskyddslagen i praktiken s. 23.

¹⁰⁹ Jfr bl.a. Analys. Öppna jämförelser. SKL, 2009 som visar att det spelar roll för skolans verksamhet hur den övergripande ledningen och styrningen fungerar. I rapporten konstateras att bra styrning ger bra resultat. Ett gemensamt drag för framgångsrika skolkommuner är att det finns en hög ambition med skolan och en sträva att alltid bli bättre.

¹¹⁰ Diskriminerad, trakasserad, kränkt s. 98–100.

¹¹¹ Ibid.s. 88–89.

handlingar i skolor där personalen arbetar i lag. Vi vet i dag att vuxnas närvaro utanför den traditionella undervisningen, som till exempel rastvakter och kamratstödjare, har betydelse för elevernas trivsel. I skolor där man har större vuxentäthet upplever fler elever trivsel och färre att kränkningar förekommer, särskilt när det gäller sexuella och etniska trakasserier.

Följande avsnitt beskriver kort närmare förekomsten av olika typer av diskriminering inom utbildningsområdet. Presentationen sker utifrån diskrimineringsgrunderna.

Kön, könsidentitet och sexuell läggning

Föreställningar om genuskillnader bidrar till att legitimera vissa beteenden och utseenden som ”typiskt” kvinnliga/”flickiga” respektive manliga/”killiga”. Det kan leda till begränsande, stereotypiserande och fördomsfulla förhållningssätt både gentemot elever och mellan eleverna. Hur lärare skiljer flickor/kvinnor och pojkar/män kan både gynna och missgynna elever/studerande. Även indirekt kan det ena könet gynnas eller missgynnas genom undervisningens inriktning. Exempelvis kan flickor generellt missgynnas inom ämnet idrott på grund av att de idrotter som flickorna mestadels utövar inte har lika hög status och/eller får lika stort utrymme i skolidrotten som pojkars. Samtidigt gynnas kvinnliga grundskoleelever i klassrummet. De inger större förtroende hos lärare som upplever dem som mognare, pålitligare och lugnare än pojkar. Gentemot pojkar förekommer oftare olika slags kollektiva bestraffningar för allmän stökighet, sen ankomst och bråk m.m.¹¹² Delegationen för jämställdhet i skolan konstaterar att det råder brist på kunskap och medvetenhet om genusstrukturerna i skolan. Detta har lett till omfattande insatser för att öka kunskaper.

Skolverkets kartläggning av förekomsten av rasism, etnisk diskriminering, sexuella trakasserier, homofobi och könsrelaterad mobbning i skolan uppmärksammar det höga andelen sexuellt relaterade kränkningar tillsammans med de generella, upprepade kränkningarna som störst andel elever blir utsatta för.¹¹³

Andelen drabbade är cirka en fjärdedel för respektive kränkningens form. De som utsatts för specifikt homosexuellt relaterade

¹¹² Diskriminering, trakasserad, kränkt.

¹¹³ Ibid. s. 24–26. Forskarna hade svårt att tolka resultaten p.g.a. att en entydig definition av begreppet mobbning saknades.

kränkningar är ungefär en niondel. Flickor är mest utsatta för heterosexuellt relaterade kränkningar medan pojkar är överrepresenterade vid homosexuellt relaterade kränkningar. I båda fallen är grundskoleelever mer drabbade än gymnasisterna. Värst förefaller det vara i årskurs 8.

På vissa yrkesförberedande program anses dock könsdiskriminering av flickor förekomma. Pojkar favoriseras på grund av sitt kön. På andra skolor får flickor tvärtom stöd inför sin praktik i form av uppmuntran till icke könsstereotypa val och utbildning i genusmedvetenhet. När det i sin tur gäller utsattheten för fysiskt våld är det pojkar som dominerar i så väl rollen som förövare som offer.¹¹⁴

Flera rapporter har också aktualiserat de lågpresterande pojkarna inom utbildningssystemet som ett särskilt problem.¹¹⁵ Pojkars sämre skolresultat har tagits som intäkt för att pojkar marginaliseras i en skolmiljö som domineras av kvinnliga lärare och "kvinnliga" normer.¹¹⁶ Men andra studier har uppmärksammat "maskulinitetskulturen" enligt vilken det anses inte förenligt med en viss typ av konstruktion av maskulinitet att anstränga sig för bra prestationer i skolan.¹¹⁷ Andra hävdar att denna typ av könsgeneralisering blir problematiskt när flickor och pojkar ses som två homogena kategorier. När studier lägger till och konstanthåller andra sociala bakgrundsfaktorer som utländsk bakgrund och föräldrars utbildningsnivå blir inte könsskillnaden lika framträdande.¹¹⁸ Då märks en stor variation inom respektive kategori. I kategorin pojkar finns, precis som i flickkategorin en grupp som är mycket högpresterande och skiljer sig inte gentemot de högpresterande flickorna. Här finns en stark korrelation mellan elevens sociala bakgrund och skolprestation. Likaså finns liknande sociala markörer, fast omvänt, för lågpresterande elever. Dock förklarar inte dessa bakgrundförhållanden den könsskillnad som trots allt återstår, i synnerhet i den medelpresterande gruppen.¹¹⁹

¹¹⁴ Ibid. s. 66–67. Se även SOU 2009:64.

¹¹⁵ Studier visar att det i hela utbildningssystemet finns både en vertikal och horisontell skillnad mellan killar och tjejer. Den horisontella skillnaden innebär att tjejerna dominerar i antal inom högre utbildning samt att de får bättre resultat än killarna som grupp. Den vertikala skillnaden består i att killar och tjejer väljer olika utbildningsvägar (Skolverket 2006, 2009).

¹¹⁶ Skolverket 2006, 2009.

¹¹⁷ SOU 2009:64.

¹¹⁸ Krekula, i Chancer & Watkins, 2009.

¹¹⁹ Se även SOU 2009:64 som varnar för en alltför endimensionell syn på skillnader mellan gruppen flickor och pojkar. Det finns behov av att få en fördjupad förståelse av omständigheterna kring könsskillnader.

Ett exempel på en studie som jämfört pojkar/män inom naturvetarklasser och fordonsklasser visar hur pojkarna inom fordonsklass ger uttryck för att kunskapssyn och maskulinitet hör ihop. Att plugga och vara ambitiös uppfattas som feminint. Bland pojkarna i naturvetarklassen finns inget motsatsförhållande mellan skolans mål och krav och maskulinitet. Studien visar betydelsen av att beakta klassaspekter på den status som olika ämnen får. Pojkarna i fordonsklassen har till stor del föräldrar med arbetarbakgrund. Dessa pojkar ställer höga krav på sig i programmets praktiska ämnen medan de accepterar att enbart bli godkända i kärnämnen.¹²⁰ Studien ger inget stöd för att den maskulinitet som pojkarna inom naturvetarprogrammet identifierade sig med skulle stå i konflikt med skolans krav. Detta visar bara att en alltför snäv fokusering på genus riskerar att dölja andra dimensioner.¹²¹

Heterosexualitet utgör en stark norm i samtliga utbildningsverksamheter, enligt Skolverkets rapport.¹²² Flickor anses ha lättare att ”komma ut” om sin sexuella läggning än pojkarna. Samtidigt råder en tystnad kring lesbiskhet som kan tolkas som ett osynliggörande av homosexualitet för flickor. Manlig homosexualitet däremot finns ständigt närvarande i elevernas prat och då framför allt kopplat till genus, dvs. att om man uppvisar några feminina drag kopplas det till homosexualitet. Trots att de flesta av intervjupersonerna verkar betrakta heterosexualitet som naturligt och homo-, bisexualitet som avvikande, finns på samma gång en önskan och vilja att diskutera frågor som rör sexuell läggning framför allt hos grundskole- och gymnasieelever. Elever som är öppna för homosexuella inger också respekt hos andra elever, genom att de vågar utmana heteronormativiteten¹²³ i praktisk handling.

Könsfördelning i gymnasieskolan

Könsskillnaderna vid val av utbildningsprogram är fortfarande mycket stora. Flickor väljer i större utsträckning hälsa och vård, barn- och fritidsprogrammet. Pojkar väljer programmen bygg och anläggning, fordon, el och industri. Enligt SOU 2009:64 har endast 3 av 17 nationella program en jämn könsfördelning. En jämn

¹²⁰ Kalat, 2007, Krekula, 2009.

¹²¹ Krekula, 2009.

¹²² Diskriminerad, trakasserad, kränkt.

¹²³ Begreppet heteronormativitet betyder att heterosexuella relationer tas för givna som en modell för det normala.

könsfördelning råder inom medieprogrammet, naturvetenskapliga programmet och det samhällsvetenskapliga programmet, även om det inom respektive inriktning finns skillnader.

Läsåret 2008/09 gick cirka 24 procent av eleverna i gymnasieskolan i något av dessa tre program. De allra flesta eleverna i gymnasieskolan, 76 procent, går alltså i program med en könsfördelning utanför intervallet 40 till 60 procent – något som bara ytterst marginellt förändrats under de senaste 15 åren. Gymnasieskolan präglas med andra ord av en könssegregerad utbildningsverksamhet.¹²⁴

Kvinnor läser i högre utsträckning än män på något av de studieförberedande programmen, men det är särskilt de yrkesförberedande programmen som är kraftigt könsuppdelade efter ett traditionellt mönster. Kvinnor presterar bättre än män i gymnasieskolan och får i högre utsträckning än män grundläggande behörighet till universitets- och högskolestudier. Inom tre år efter avslutad gymnasieskola har en betydligt större andel kvinnor än män fortsatt till högskolestudier.¹²⁵

Ålder

Rapporten "Diskriminerad, trakasserad, kränkt" visar att för skolområdets verksamheter, utom KOMvux- och SFI-utbildningar, gäller ett åldersrelaterat mönster som ger äldre rätt att sätta agendan för de yngre. Med stigande ålder följer vanligtvis privilegier. Äldre barn och elever sätter de yngre på plats genom sitt fysiska och mognadsmässiga övertag. Detta "privilegium" är emellertid ingenting som särskoleeleverna talar om. Men åldersnormen framkommer på annat sätt även bland särskoleeleverna. De upplever sig kränkta om de behandlas som yngre än vad de är eller blir kallade för "bebis". Åldersnormen inom vuxenutbildningen är snarare den omvända, att äldre komvuxelever kan bli hånade av yngre.¹²⁶

¹²⁴ SOU 2009:64 s. 112.

¹²⁵ Kvinnor och män i högskolan HSV 2008:20R.

¹²⁶ Diskriminerad, trakasserad, kränkt. s. 80.

Etnicitet och religion

Etniskt relaterade kränkningar drabbar båda könen i lika stor omfattning. Flickor och elever i årskurs 8 utsätts mest för upprepade kränkningar, medan pojkar och elever i årskurs 5 är överrepresenterade bland dem som upplever sig vara mobbade. Elever med utländsk bakgrund är i båda fallen mer utsatta än elever med svensk bakgrund. I utredningen "Det blågula glashuset" diskuteras rasismens förekomst som varande den näst vanligaste formen av kränkning, efter fysiska angrepp och utfrysning. Utredningen hänvisar exempelvis till Brottförebyggande rådets rapport från 2004 om förekomsten av kränkningar och orättvis behandling inom högstadieskolan och gymnasiet. 38 procent av eleverna med utländsk bakgrund har blivit utsatta för kränkningar och 40 procent av utlandsfödda elever med utrikes födda föräldrar har blivit retade på grund av sitt ursprung. Denna siffra ska jämföras med 9 procent för barn till svenskfödda föräldrar.¹²⁷

I grund-, sär- och gymnasieskolor verkar sekularisering vara en dominerande norm, dvs. att vara icke troende och/eller trosutövande anses som normalt och att vara religiöst troende och aktivt trosutövande som avvikande.¹²⁸

Funktionshinder

När det gäller funktionshinder visar Skolverkets rapport från 2009 att särskoleeleverna är mycket utsatta för trakasserier och kränkningar på grund av sina funktionsnedsättningar. Dessa elever kan bli trakasserade även bara på grund av det faktum att de inte går i den "vanliga skolan" utan i särskola, oavsett om klassen finns inkluderad i den övriga skolans lokaler eller i en lokal för sig. I många skolor förekommer verbala trakasserier, ryktesspridning och menande blickar som en del av särskoleelevernas vardag.¹²⁹ Ofta känner sig särskoleeleverna nedvärderade av andra elever i och utanför den egna verksamheten. I vissa skolor upplever särskoleeleverna en stor utsatthet. De berättar om egna erfarenheter av trakasserier och kränkningar genom hela sin skolgång, särskilt i verksamheter där eleverna lämnas utan skolpersonalens beskydd.

¹²⁷ Kap.5 i SOU 2005:56.

¹²⁸ Ibid. s.46.

¹²⁹ Ibid. s. 59.

Ibland är det också personalen som diskriminerar eleverna genom att begränsa deras rörelsefrihet och aktiviteter.

Samtidigt beskriver särskoleeleverna positiva erfarenheter av skolor där personalen har arbetat aktivt med värdegrunden, diskuterat barn- och elevskyddslagen och utformat likabehandlingsplaner, eftersom personalen där tar särskoleeleverna på allvar och omedelbart vidtar åtgärder om det händer något.¹³⁰

2.2.2 Ett målinriktat främjandearbete inom förskola, grundskola, gymnasieskola och vuxenutbildning

I följande avsnitt beskrivs hur det aktiva målinriktade likabehandlingsarbetet inom skolan har bedrivits. Framställningen bygger i stora delar på en ny rapport¹³¹ från Skolinspektionen som diskuterar, förutom förekomsten av likabehandlingsplaner och elevdelaktighet, även kvalitén i planerna och den intervjuundersökning som genomfördes inom ramen för utredningen under våren 2009.

Erfarenheter av arbetet med likabehandlingsplanen visar på flera positiva sidoeffekter för de inblandade under processens gång. Intervjuundersökningen¹³² med huvudmännen inom utbildningsområdet visar att utbildningsanordnarnas syn på lagkraven är i stort sett positiv och samstämmiga avseende både behovet av dessa krav och kostnaderna för att tillgodose dem.

De intervjuade huvudmännen inom skolan anser att det arbete som tidigare bedrivits i skolorna mot mobbning nu har blivit mer strukturerat och systematiskt i och med lagkraven på likabehandlingsplan. De har också bidragit till ökat medvetande och förståelse i personalen för dessa frågor. Systematiken gör att man med jämna mellan rum måste återkomma till dessa frågor.

När det gäller högskolor och universitet har lagkrav på likabehandlingsarbete funnits formulerade i en särskild lag, lagen om likabehandling inom högskolan. I intervjuer med utbildningsanordnare framgår att uppläggningsen av universitetens och högskolornas likabehandlingsarbete inte skiljer sig så mycket från skolornas. Medan skolorna pekar på viktiga krav på liknande åtgärder i läroplanen, skollagen och lagen om likabehandling så

¹³⁰ Ibid. s. 59.

¹³¹ Barn- och elevskyddslagen i praktiken.

¹³² Arkitravens undersökning.

framhåller universiteten att många av åtgärderna i likabehandlingsarbetet inte skulle blivit genomförda utan kraven i lagen.¹³³

Förekomst av en likabehandlingsplaner

I en uppföljning¹³⁴ med hjälp av en enkät riktad till förskolor, skolor och vuxenutbildningar under våren 2008 hade 87 procent av vuxenutbildningarna, 96 procent av grundskolorna och 88 procent av förskolorna en likabehandlingsplan för sin verksamhet. Det var vanligare att kommunala skolor hade en likabehandlingsplan jämfört med de privata (92 respektive 78 procent). Anledningen till varför man inte har en likabehandlingsplan ansågs vara t.ex. att till att den är under utarbetande. Man hänvisade också till skäl som att enheten är under omorganisering, att detta inkluderas i andra dokument, som t.ex. arbetsmiljöplan, jämställdhetsplan eller värdegrundsplan, att de delar likabehandlingsplan med en annan enhet (t.ex. en gemensam plan för förskola och grundskola eller för gymnasieskola och vuxenutbildning) eller att det finns en kommunövergripande plan som de arbetar utifrån.

Enligt rapporten tyder bristerna på att innebörden av lagen inte har nått ut till alla enheter, t.ex. på grund av bristande eller felaktig information alternativt missförstånd av informationen. En slutsats som dras i rapporten är att de berörda har fått otillräckliga direktiv för sitt likabehandlingsarbete från kommunen eller att man ansett att man utgör en alltför liten enhet för att behöva ha av en likabehandlingsplan.¹³⁵

Elevernas delaktighet i framtagningen av likabehandlingsplan

En kartläggning av diskriminering och trakasserier från Skolverket visar att barns, elevers och studenters kunskaper om barn- och elevskyddslagen eller likabehandlingslagen inte är särskilt ingående medan de har bättre kunskaper om värdegrundsfrågor.¹³⁶ När det gäller involverandet av elever och studenter i likabehandlingsarbetet anger rapporten att gymnasieskolor i störst omfattning involverar eleverna i arbetet med likabehandlingsplanen. I två av tre

¹³³ Arkitravens undersökning.

¹³⁴ Barn- och elevskyddslagen i praktiken. s. 9.

¹³⁵ Ibid. s. 68.

¹³⁶ Diskriminerad, trakasserad, kränkt s. 34.

gymnasieskolor var elever delaktiga. Drygt hälften av grundskolorna och vuxenutbildningarna svarar detsamma. Sju procent av förskolorna svarar att barnen medverkat i arbetet med planen. Förordningen om barns och elevers deltagande i arbetet med att upprätta en likabehandlingsplan har således inte haft genomslag, men elevers ålder har betydelse för i vilken utsträckning de involveras. I svaren från förskolorna framgår att man upplever att det är svårt att involvera barnen i planarbetet, med tanke på att deras ålder och mognad inte räcker till. Men det finns även exempel på hur barnen har involverats i planarbetet genom att ha särskilda förhållningssätt till barnens ålder och mognad.¹³⁷

Kartläggning

Det är framför allt grund- och gymnasieskolor som svarat att man genomfört en kartläggning i syfte att få kunskap om det aktuella läget avseende t.ex. förekomsten och olika former av kränkningar i verksamheten. Kartläggning görs genom enkäter eller intervjuer. I förskolor kan kartläggningen göras genom personalens observationer. I gymnasieskolor är det vanligt att kartläggning sker med hjälp av uppföljning av studieavbrott för att ta reda på orsakerna till avbrotten.¹³⁸

Planerade åtgärder

Skolverkets allmänna råd anger att likabehandlingsplanen bör innehålla planerade åtgärder med en tydlig koppling till varje diskrimineringsgrund. Ungefär en av tre förskolor, grundskolor och gymnasieskolor samt fyra av tio vuxenutbildningar anger att deras likabehandlingsplan innehåller planerade åtgärder som är kopplade till respektive diskrimineringsgrund, dvs. kön, etnisk tillhörighet, religion och annan trosuppfattning, sexuell läggning och funktionshinder. Exempel på åtgärder är, bl.a. utbildning och kompetensutveckling för personalen samt temadagar för elever och studerande.¹³⁹

¹³⁷ Barn- och elevskyddslagen i praktiken s. 68.

¹³⁸ Ibid. s. 60–61.

¹³⁹ Ibid. s. 69.

Värdegrundsarbete

Resultaten tyder på att förskolor, grundskolor, gymnasieskolor och vuxenutbildningar aktivt och kontinuerligt arbetar med värdegrundsfrågor, med fokus på alla människors lika värde snarare än på en eller flera diskrimineringsgrunder. Man använder sig av strategier som består av flera olika delar för att främja likabehandling och förebygga olika former av kränkningar. Bilden bekräftas också i Arkitravens intervjuundersökning.

Planernas kvalitet

Skolinspektionens bedömningar visar dock att förekomsten av en likabehandlingsplan inte är detsamma som att ha en plan vars innehåll motsvarar lagens krav. Skolinspektionen har ofta riktat kritik mot planernas kvalitet och utpekat allvarliga brister i deras utformning, framför allt i kopplingen mellan aktiviteter och uppföljning.

Kritik riktas även mot att enbart ha en kommunövergripande plan. Varje enskild verksamhet ska ha sin egen plan, som tas fram under medverkan av barnen och eleverna i verksamheten och utformas utifrån dess behov.¹⁴⁰

Främjandearbetet och de fem diskrimineringsgrunderna – konkreta åtgärder

I den nämnda rapporten¹⁴¹ redovisas också i tabellform (se nedan) i vilken utsträckning och på vilket sätt det främjande och förebyggande arbetet bedrivs i relation till respektive diskrimineringsgrund. Här framgår att könsgrunden, mer än någon annan av diskrimineringsgrunderna, förknippas med barnens tidiga fostran. Det är framför allt *förskolorna* som framhåller ett främjandearbete på grundval av kön. Över lag varierar andelen som redovisade ett främjandearbete i ”hög utsträckning” riktat mot diskrimineringsgrunden etnisk tillhörighet mellan 49 procent (grundskolan) och 77 procent (vuxenutbildning).

Inom grundskolan finns skillnader mellan hur olika huvudmän svarat. Majoriteten, sex av tio, av de fristående grundskolorna uppgav att det främjande arbetet i hög utsträckning handlar om etnisk

¹⁴⁰ Barn- och elevskyddslagen i praktiken, s. 67–68.

¹⁴¹ Ibid.

tillhörighet, jämfört med något mindre än hälften av de kommunala grundskolorna. De kommunala skolorna uppvisar en något större bredd vis a vis diskrimineringsgrunderna i sitt främjandearbete.

När det gäller religion och annan trosuppfattning fanns det likaså svarsskillnader mellan olika huvudmän. 42 procent av de enskilda förskolorna uppgav att det främjande arbetet i hög utsträckning handlar om religion och annan trosuppfattning, jämfört med 34 procent av de kommunala. 60 procent av de fristående grund- och gymnasieskolorna uppgav i linje med detta att det främjande arbetet i stor utsträckning handlar om religion och annan trosuppfattning. Motsvarande andel bland de kommunala grund- och gymnasieskolorna var 41 respektive 51 procent. Religionsdiskrimineringsfrågorna har med andra ord uppfattats som mer centrala av de enskilda huvudmännen än av de offentliga, vilket sannolikt motsvaras av en inriktningsskillnad på aggregerad nivå mellan enskilda och offentliga skolor. De konfessionella skolorna bedrivs ju som friskolor.

Andelen som svarat att främjandearbetet i stor utsträckning handlar om sexuell läggning varierar mellan 19 procent (förskola) och 54 procent (gymnasieskola). Det är framför allt inom förskolan man menat att främjandearbetet inte alls handlar om denna diskrimineringsgrund. De öppna svaren i frågeundersökningarna visar att främjandearbetet i förskolan påverkas av dels vilka frågor barnen tagit upp och vill ha svar på, dels barnens ålder och mognad. Exempel på detta är följande enkätsvar från några förskolor:¹⁴²

Frågor om sexuell läggning och funktionshinder har än så länge inte varit några ämnen som har dykt upp bland barnen. Inte i samma utsträckning som de andra tre punkterna. Vi arbetar mest aktivt med funderingar och reflektioner som kommer från barnen själva, vad gäller sådana här ämnen.

Då våra barn är i åldern 1–5 år anser vi att vissa frågor är svåra för barnen att förstå, som till exempel sexuell läggning.

Enligt enkätresultaten framgår att det är vanligare inom enskilda förskolor och fristående skolor än inom kommunala förskolor/skolor att främjande arbete i stor utsträckning handlar om sexuell läggning. Av de enskilda förskolorna menar 27 procent att det främjande arbetet i stor utsträckning handlar om denna diskrimineringsgrund, jämfört med 16 procent av de kommunala. 44 procent av de fristående grundskolorna och 61 procent av de

¹⁴² Ibid. s. 39.

fristående gymnasieskolorna svarade att det sker i stor utsträckning, medan motsvarande andel bland de kommunala grund- och gymnasieskolorna var 30 respektive 50 procent. Avslutningsvis svarade 41 procent (gymnasieskola) och 58 procent (vuxenutbildning) att arbetet med att främja likabehandling och förebygga olika former av kränkningar i stor utsträckning handlar om funktionshinder.

Tabell 1 Andel förskolor, skolor och vuxenutbildningar i procent som svarar att det främjande arbetet i stor, liten eller ingen utsträckning alls handlar om de olika diskrimineringsgrunderna¹⁴³

| | | <i>Förskola</i> | <i>Grundskola</i> | <i>Gymnasieskola</i> | <i>Vuxenutbildning</i> |
|---|------------|-----------------|-------------------|----------------------|------------------------|
| <i>Kön</i> | Stor | 84 | 65 | 65 | 63 |
| | Liten | 15 | 30 | 30 | 30 |
| | Inte alls | 1 | 1 | 1 | 2 |
| <i>Etnisk tillhörighet</i> | Stor | 55 | 49 | 61 | 77 |
| | Liten | 40 | 46 | 33 | 19 |
| | Inte alls | 3 | 3 | 2 | 2 |
| <i>Religion och annan trosuppfattning</i> | Stor | 36 | 44 | 55 | 67 |
| | Liten | 53 | 49 | 40 | 26 |
| | Inte alls | 9 | 5 | 2 | 2 |
| <i>Sexuell läggning</i> | Stor | 19 | 32 | 54 | 46 |
| | Liten | 59 | 57 | 39 | 46 |
| | Ingen alls | 21 | 9 | 3 | 5 |
| <i>Funktionshinder</i> | Stor | 52 | 53 | 41 | 58 |
| | Liten | 40 | 42 | 49 | 33 |
| | Ingen alls | 6 | 3 | 5 | 5 |

¹⁴³ Ibid. s. 40.

2.2.3 Högskola och universitet

Kvinnor och män inom högskola och universitet

Genomgång av Höskoleverkets statistik och bevakning över forskning och undersökningar visar att antalet sökande, antagna och nybörjare inom högskolor och universitet ökar.¹⁴⁴ Av de kvinnliga elever som slutförde gymnasiet läsåret 2004/05 hade 46 procent påbörjat högskolestudier inom tre år, dvs. senast läsåret 2007/08. Motsvarande andel av de manliga eleverna var 35 procent, dvs. en skillnad på 11 procentenheter. Detta innebär att kvinnorna dominerar såväl bland sökande och antagna som bland nybörjare i högskolan. Av dem som påbörjar en högskoleutbildning är det dessutom en större andel av kvinnorna än av männen som avlägger en examen. Av de 42 700 studenter som avlade en första examen läsåret 2007/08 var 64 procent kvinnor. Av dem som utexaminerades läsåret 2006/2007 var 64 procent kvinnor och 36 procent män. De största könsskillnaderna finns inom hälso- och omvårdningsprogrammen samt inom pedagogik, där 84 respektive 80 procent var kvinnor som tog sin första examen läsåret 2006/2007. På teknikprogrammen var motsvarande siffra 71 procent för män.¹⁴⁵

Männen har längre studietider i sina examina än kvinnorna: 60 procent av männen som avlade examen 2007/08 hade en studietid på fyra år eller mer jämfört med 44 procent av kvinnorna – och männen studerar i högre grad än kvinnorna på avancerad nivå.

Fler kvinnor än män söker till högskolan men lägre andel kvinnor än män blir antagna

Höskoleverkets rapport¹⁴⁶ visar skillnaderna mellan könen i utbildningsvalen. Valet till, och prestationerna i, gymnasieskolan formar till stor del de unga männens och kvinnornas möjligheter att välja fortsatta studier. Könsobalansen inom grundutbildningen har ökat under den senaste tioårsperioden, dvs. kvinnorna dominerar inom fler utbildningar. Av sökande nybörjare till högskolan (dvs. sökande utan tidigare högskolestudier) var 60 procent kvinnor och 40 procent män hösten 2007. Fördelningen mellan

¹⁴⁴ Höskoleverkets årsrapport 2009.

¹⁴⁵ SCB 2008, s. 33 i *Trender och Prognoser i Landrapport 2 för EU-socioekonomiska nätverket*. Karlstads universitet 2009.

¹⁴⁶ *Kvinnor och män i högskolan 2008:20*.

könen har varit densamma under den senaste tioårsperioden. Av de kvinnor utan tidigare högskolestudier som sökte till högskolan höstterminen 2007 antogs 53 procent. Av de män som sökte antogs 58 procent.

Om vi ser på inkommande studenter och free-moverstudenter som kommer in i det svenska universitetssystemet så utgör de nu 24 procent av de nya studenterna ett enskilt år.

Samtidigt har såväl antalet män som antalet kvinnor från andra länder ökat starkt. Av nybörjarna kommer 19 procent av kvinnorna från andra länder och bland männen utgör de utländska studenterna hela 30 procent. Utan de utländska studenterna skulle alltså kvinnodominansen vara ännu större.¹⁴⁷ Utländska doktorandnybörjare ökade och utgjorde 33 procent av samtliga nybörjare.

Forskarutbildning

När det gäller forskarnivå är det större andel män än kvinnor som går vidare till forskarstudier men kvinnornas andel av såväl nybörjare som examinerade i forskarutbildning ökar stadigt. År 2008 avlades närmare hälften av doktorsexamina av kvinnor, vilket kan jämföras med en fjärdedel år 1988. Det skiljer sig dock mellan olika områden. De flesta männen finns inom naturvetenskap, med undantag inom lant- och skogsbruk där övergångarna är större för kvinnor än för män även om skillnaderna är mycket små.¹⁴⁸

Generellt sett påbörjar män alltså forskarutbildning i högre grad än kvinnor, även om man tar hänsyn till deras olika utbildningsvägar i grundutbildningen. Enligt högskoleverkets enkätundersökning¹⁴⁹ bland landets doktorander framkommer bland annat att de kvinnliga doktoranderna inte känt sig uppmuntrade av sina lärare att gå vidare till forskarutbildning i samma utsträckning som männen.

Huvudresultat av rapportern "Kvinnor och män i högskolan" sammanfattar de båda könen möjligheter till högre positioner inom universitet och högskolor:

Ju högre upp i den akademiska hierarkin, desto snedare är könsfördelning i termer av manlig dominans. Utvecklingen mot jämn könsfördelning går långsamt. Bland de nyrekryterade professorerna,

¹⁴⁷ HSV Kvinnor och män i högskolan 2008:7.

¹⁴⁸ HSV årsrapport 2009 s. 79.

¹⁴⁹ Ibid. s. 72.

lektorerna och forskarassistenterna är könsfördelningen jämn endast bland lektorer.

Den största ökningen av andelen kvinnor har skett bland lektorer och forskarassistenter. Andelen kvinnor bland professorerna var 18 procent 2007, vilket kan jämföras med 8 procent i mitten av 1990-talet.¹⁵⁰

Således finns det anledning att ställa följande frågor: Finns det inslag av strukturell diskriminering, dvs. att vissa regler, normer, rutiner, förhållningssätt och beteenden som förekommer vid institutionerna systematiskt missgynnar kvinnliga sökande? Bedöms kvinnor annorlunda och får därför inte samma förutsättningar som män på grund av att män föredrar att umgås och arbeta med andra män? Kan antagningen till forskarutbildningen – i de fall antagningsprocessen har informella inslag – främst missgynna presumtiva kvinnliga forskarstuderande?

Likabehandlingsarbete inom högskolor och universitet utvärderat

Högskoleverket har genomfört en omfattande utvärdering av lärosätenas arbete med jämställdhet, studentinflytande samt social och etnisk mångfald under 1999/2000. Det följdes upp 2003.

Rapporten drar slutsatser att jämställdhets- och mångfaldsarbetet inom högskoleområdet haft varierande framgångar. Generellt har det gått framåt. Det som särskilt förbättrats har varit samordningen mellan olika organisatoriska nivåer och en tydligare koppling till övergripande mål och kvalitetsdiskussioner. Studentinflytandets roll lyfts också fram som en viktig faktor samt lärosätenas tydlighet i form av policys och ett brett register av åtgärder för att främja såväl studenternas som doktorandernas inflytande.¹⁵¹

Det finns överlag övergripande planer för jämställdhetsarbetet på lärosätetsnivå, men ofta saknas handlingsplaner med ansvarsfördelning på respektive beslutsnivå. En medvetenhet om vikten av att utveckla jämställdheten finns ofta på ledningsnivå, men på andra nivåer saknas överblicken och i viss mån också medvetenheten om hur och varför arbetet skall bedrivas. Rapporten pekar på att det

¹⁵⁰ Kvinnor och män i högskolan 2008:20R s. 76–77.

¹⁵¹ Lärosätenas arbete med jämställdhet, studentinflytande samt social och etnisk mångfald – en uppföljning av Högskoleverkets utvärdering 1999/2000. Högskoleverket 2003.

skulle behövas effektivare sätt att förmedla tyngden i målsättningarna och att markera jämställdheten som en kvalitetsaspekt i utbildning och annan verksamhet.

Vidare saknas det övergripande sammanställningar av vad som fungerat bra och vad som har fungerat mindre bra. Punktvis har vissa satsningar varit framgångsrika, t.ex. i syfte att förbättra rekryteringen av studenter med annan etnisk bakgrund än svensk. När rekryteringen gjorts som del av ett kvalitetsarbete och bedrivits fokuserat med ledningens stöd har det gett effekter. Man har lyckats rekrytera fler studenter med olika etnisk bakgrund. Jämställdhetsarbetet har däremot inte inkluderats i detta mångfaldsarbete, vilket fått negativa effekter för jämställdhetsarbetet, som tenderat att tappa fokus och fart.¹⁵²

2.2.4 Övrigt utbildningsväsende

Med tanke på att en högre andel män än kvinnor inte slutför sin gymnasieutbildning skulle man kanske förvänta sig att finna högre andelar män än kvinnor i komvux gymnasiala utbildningar, men så är inte fallet. Sedan en lång tid tillbaka har andelen kvinnor på komvux gymnasiala nivå legat runt 65–66 procent.¹⁵³

Vissa berättelser av studerande på komvux och SFI antyder att etnisk tillhörighet spelar roll för elevernas självbild och för vilka möjligheter man upplever sig ha i skolan och i livet.¹⁵⁴

2.2.5 Utbildningsorganisationer som sociala konstruktörer av elever och studenter

Senare årens forskning på utbildningsområdet pekar på skolans egen organisation, strukturer och lärarnas föreställningar som avgörande för hur ”klimatet” i skolan upplevs av olika elever. Det är m.a.o. viktigt att samspelet mellan de vuxna och elever i vardagen fungerar bra. Läroplanen ger möjligheter och bra grund.

Ett socialkonstruktivistiskt perspektiv sätter den enskilda individen(eleven) i ett sammanhang och problematiserar en enskild aktör som ensam ansvarig för det som sker i en utbildningsmiljö. Utifrån detta perspektiv kan inte t.ex. elevers skolsvårigheter (eller

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ Diskriminerad, trakasserad, kränkt.

¹⁵⁴ Ibid. s.47.

diskriminering) förstås oberoende av den sociala kontexten. Det är inom skolan på liknande sätt såsom diskuterades ovan om arbetslivets sociala konstruktion och föreställningar om det normala och det avvikande dvs. det är våra föreställningar och normer, värderingar och kulturella synsätt som definierar vad som är acceptabelt och normalt i ett sammanhang.

Det är således i samspelet med den sociala kontexten som elevers svårigheter i skolan upplevs och identitet, som elevers svårigheter eller funktionshinder får sin innebörd.¹⁵⁵

Konstruktion av en invandrarelev inom skolan som ett exempel

Bilden av skolan som en neutral lärande institution har problematiserats under senare åren.¹⁵⁶ I stället för att skapa rättvisa förutsättningar (lika rättigheter och möjligheter) för alla barn och elever skapar och sorterar skolan elever i olika grupper dvs. vuxna mellan sig och elever mellan sig, liksom vuxna och elever emellan.¹⁵⁷ Social konstruktion av elever sker hela tiden i skolans vardag, i undervisningen, i bedömningen av elevers förmåga och prestationer. Därför måste diskriminering förstås som en del inom ramen för skolans vardag.

Skolans roll som viktig samhällsarena för socialisering i sociala ordningar som även finns i andra delar av samhället har lyfts fram även i Integrationsverkets Rapport Integration 2003, avsnittet om ”Barn och ungdomars uppväxtvillkor”:

Skolans praktik kan i likhet med andra institutionella praktiker sägas omges av en social ordning, en uppfattning av ’hur saker ska vara’, som skapas och upprätthålls via regler, vanemässighet och rutiner.¹⁵⁸

I Grubers avhandling *Skolan gör skillnad*¹⁵⁹ diskuteras hur skolpersonalens särskiljande av eleverna får betydelse för hur eleverna uppfattas vara, tillåts vara och för hur de blir bemötta i skolan. Om flickor identifieras som svenska eller invandrare får till exempel betydelse för hur en klädsel i urringat linne kommuniceras och hanteras. Särskiljandet gör alltså något med eleverna.¹⁶⁰ Vidare visar studien att särskiljandet mellan eleverna ofta relateras till an-

¹⁵⁵ Isaksson 2009 s. 39.

¹⁵⁶ Gruber, Sabine, 2007, Isaksson, 2009.

¹⁵⁷ SOU 2005:56 avs. 5.3.

¹⁵⁸ Integrationsverket, 2004.

¹⁵⁹ Gruber, 2007.

¹⁶⁰ Ibid.

taganden om kulturella eller nationella skillnader, i viss mån även kroppsliga skillnader och att eleverna med utgångspunkt från detta identifieras som svenska eller icke-svenska. Sättet att dela in elever kan förstås i överensstämmelse med det som beskriver som kulturell rasism.¹⁶¹ Det vill säga att människor uppfattas vara fastlåsta i "sin kultur" på ett sätt som påminner om tidigare tiders rastänkande och att underordning och marginalisering numera sker utifrån idéer om kulturellt betingade skillnader, i stället för idéer om biologiska raser.

Intersektionell analys av skolan synliggör vidare hur pojkar med utländsk bakgrund har blivit orättvist behandlade p.g.a. sitt utländska ursprung av myndighetspersoner och lärare, jämfört med svenska pojkar med svenskfödda föräldrar. Även religiös tillhörighet ger upphov till kränkningar, värst drabbade är muslimska elever. Att kränkningar och mobbning tillhör elevernas vardag i skolorna och skolornas bristande förmåga att agera för att förhindra dessa måste uppmärksammas och skolans organisation sättas i ett sammanhang.

Enligt Gruber framträder sådana idéer till exempel när "invandrarelever" ses som genuina och spontana till följd av sin kultur, när "invandrarkillar" tillskrivs en macho-kultur, eller när "romska" elever associeras med en mycket problematisk kultur. Det rör sig alltså om ett särskiljande som främst görs via antaganden om en kulturell annorlundahet och som dessa elever förmodas vara bestämda av och nästan som ett arv uppfattas bära med sig genom livet.¹⁶² Föreställningar om hur flickor och pojkar med olika funktionshinder och sexuell läggning bemöts och behandlas olika inom skolans eget normsystem, av lärarnas föreställningar och förväntningar om.¹⁶³

Det är inte ovanligt visar undersökningar¹⁶⁴ att barn med annan etnisk bakgrund än svensk bedöms och placeras i särskolor oftare än barn med svenska föräldrar. Elever med utländsk bakgrund bedöms och placeras i särskolan på olika grunder. De flesta elever med svenska föräldrar har medicinskt dokumenterade funktionshinder (syn/hörselskador, CP-skada m.m.), medan elever som placerats i särskola p.g.a. koncentrationssvårigheter nästan uteslutande hade invandrarbakgrund.

¹⁶¹ Goldberg 1993, 1994 i Gruber 2007, s. 201.

¹⁶² Gruber, 2007, s. 201.

¹⁶³ SOU 2005:56.

¹⁶⁴ Bel Habib, 2002 i SOU 2005:56, s.213.

... att särskoleplaceringen av elever med invandrarbakgrund snarare har en disciplinär karaktär vars syfte är att korrigera oönskade beteenden i stället för att tillgodose deras integrationsrelaterade eller pedagogiska behov.¹⁶⁵

Bilder av "De andra" i undervisningsmaterial

Kunskap i läromedlen förutsätts vara neutral och fri från värderingar som på något sätt skulle stå i motsats mot skolans jämställdhetsideal- och likabehandlingsideal.

Kunskap om etniska grupper, religioner, platser och andra saker som uppfattas ligga utanför den egna kultursfären är ofta stereotypa samt sporadiskt belysta och bristfälliga till sitt innehåll. Skolverkets rapport¹⁶⁶ visade att det förekommer onyanserade och stereotypa beskrivningar av homo- och bisexuella samt transpersoner i den svenska skolans litteratur. Forskning med genus- och etnicitetsperspektiv på läromedel visar hur de framställer kvinnor och män med olika etnisk bakgrund. De uttalade och underliggande bilderna förmedlar en etnocentrisk världsbild. Även om 1800-talets rasistiska och koloniala bilder i läromedlen har förändrats och nyanserats finns det fortfarande kvar fördomar av folk från andra delar av världen.¹⁶⁷

Barn med behov av särskilt stöd

Skolans insatser för elever i behov av särskilt stöd är att analysera spänningen mellan normalitet och avvikelse som manifesteras i skolans arbetssätt för elever med särskilda utbildningsbehov.

Isaksson m.fl. har analyserat hur skolans läroplan omsätts i praktiken när det gäller elever med behov för särskilt stöd utifrån elevens egna individuella förutsättningar. Analysen visade att svårigheter (som upplevs runt en elev med behov av särskilt stöd) tillskrivs elevens brister and individuella karaktärsdrag snarare än till lärarens eller skolans föreställningar om eleven som funktionshindrad. Teoretiska modeller för specialstöd liksom för vad eleven ska ha för typ av stöd användes snarare än elevens faktiska behov

¹⁶⁵ Ibid.

¹⁶⁶ I enlighet med skolans värdegrund? Rapport 285, Skolverket.

¹⁶⁷ SOU 2005:56 s. 224.

och förmåga. Föräldrarna var sällan medvetna om att deras barn hade individuell planering.¹⁶⁸

Konsekvenser för en individ av ojämnt bemötande och föreställningar om annorlundahet

Att bli definierad och kategoriserad enligt föreställningar utifrån en grupptillhörighet har även implikationer för individens identitet. Enligt Isaksson är nedvärderande och stigmatiserande attityder och reaktioner i omgivningen är viktiga inslag i detta perspektiv, liksom hur individen svarar upp mot att bli kategoriserad och reagerar på den sociala meningen som tillskrivits individen av andra. Isaksson betonar också att den sociala mening som tillskrivs en viss kategori, i det här fallet elever i behov av särskilt stöd i skolan, blir en själv-uppfyllande profetia för den som blir kategoriserad. Individen försöker identifiera sig med och leva upp till den tillskrivna sociala innebörden av denna kategori.¹⁶⁹

Maktrelation mellan lärare och elever

Rapporten *Diskriminerad, trakasserad och kränkt* diskuterar maktrelationen mellan personal och barn/elever och studeranden. Det som är viktigt ur diskrimineringsperspektivet är när de vuxna brister i respekt gentemot elever vilket kan handla om när lärarna pratar om elever och deras hemförhållanden så att andra elever och vuxna hör. Det tycks även utifrån elevers uppfattning finnas vissa lärare som ständigt misstror somliga elever. Exempelvis händer det alltför ofta att det är fel elever som får skuld för händelser eller att vissa elever utsätts för obegripliga sanktioner från lärares sida. Eleverna uppfattar också att lärare har sällan adekvata förklaringar när elever ifrågasätter förhållanden i skolan. Det kan handla om att elever utsätts för kollektiva tillrättavisningar och bestraffningar i ganska stor omfattning.¹⁷⁰

Eleverna i grundskolan menar ofta att det blir en del missförstånd kring elevers språkbruk, vilket kan kopplas till åldersskillnader mellan elever och lärare. Elevernas uppfattning är att äldre lärare generellt sett är mer benägna än yngre lärare att

¹⁶⁸ Isaksson, Lindquist, & Bergström, 2007.

¹⁶⁹ Isaksson, 2009, s. 39.

¹⁷⁰ *Diskriminerad, trakasserad, kränkt*.

racka ner på elevers sätt att tilltala varandra (med ord som ”bög”, ”hora”, ”blatte”, ”bitch” osv).¹⁷¹ Dessa, vad lärarna kallar ”fula ord” sätts inte in i något sammanhang, utan fördöms som dåliga och icke-önskvärda. På vissa skolor skrivs det in i trivselreglerna att eleverna inte får använda fula ord, tugga tugummi och använda mobiltelefon. Ibland har eleverna uppfattat just trivselregler som orättvisa då de gäller för elever och inte för lärare. Personalen har med andra ord stor betydelse för skapandet av trygghet, gemenskap och förtroende både vad gäller barn, elever och studerandes intellektuella förkovran och socialt för elevernas trivsel. Förekomsten av favoriseringar upplevs som orättvis och godtycklig.

Även skolledare har en stor symbolisk och reell betydelse för att skapa trygghet och gemenskap för eleverna. I en gymnasieskola visar det sig att rektorns närvaro och positiva kraft uppskattades av eleverna och visade vägen för en empatisk anda mellan eleverna och skolpersonalen. Att han skakat hand med varenda elev på skolan och hälsat dem välkomna tillbaka efter lovet ger uttryck för ett engagemang och en vilja till närvaro som kan påverka skolandan i positiv riktning, vilket verkar var fallet på just denna skola. Han talar sig varm för att empati är grunden för en god skolanda. En annan gymnasieskola verkar tvärtom genomsyras av en bristfällig ledning. Eleverna känner inte förtroende för rektor, som vid Skolverkets besök ger ett ganska distanserat och oengagerat intryck. Rektors sätt att leda kan påverka stämningen på skolan och vilken tilltro eleverna har för sin skola.¹⁷²

2.3 Ett exempel på en modell för att arbeta systematiskt med lika rättigheter och möjligheter¹⁷³

I detta avsnitt presenteras först ett exempel på en modell att arbeta med systematiskt och målinriktat för lika rättigheter och möjligheter. I avsnittet beskrivs också ett par exempel pågående

¹⁷¹ Se även SOU 2009:64 som diskuterar denna fråga.

¹⁷² Diskriminerad, trakasserad, kränkt.

¹⁷³ Det finns ett stort antal olika sätt och modeller att arbeta med för lika möjligheter och rättigheter. De flesta bygger på erfarenheter av att arbeta med jämställdhet. Det presenterade exemplet har ursprungligen utvecklats av en forskargrupp i Finland. Den bygger på erfarenheter av ett flerårigt forsknings- och utvecklingsprojekt för jämställdhet på 18 arbetsplatser (både offentliga och privata). Projektet beskrivs i Huhta, Kolehmainen, Lavikka, Leinonen, Rissanen, Uosukainen och Ylöstalo, 2005. Modellen har vidare utvecklats i Huhta, Kempe, Leinonen, Uosukainen, 2007.

främjandearbete i vilket man försökt föra in en mer systematisk arbetsmodell.

Under de senaste femton åren har utvecklingen av kunskapsfältet som handlar om organisationsförändringar vuxit explosionsartat. Det har bedrivits forskning på varför förändring sker och skrivits många handböcker som gör anspråk på att stödja och utgöra underlag för olika slags förändringsinitiativ. Samtidigt som alltfler modeller presenterats visar det sig att majoriteten av alla initierade förändringar har svårt att lyckas och leva vidare.¹⁷⁴ Misslyckandena beror på flera faktorer men det finns ett antal observationer om förutsättningar för framgång som kommer att presenteras nedan i samband med presentationen av arbetsmodellen.

Kunskap, vilja och förmåga att genomföra förändringar kan nämnas som universella förutsättningar. Gemensamt för de flesta förändringsprojekt är att ha kunskap, inte bara om det aktuella sakområdet (t.ex. jämställdhet eller mångfald) utan framför allt om vad en förändringsprocess kräver för färdigheter och vad som händer. Exempelvis är motstånd vanligt vid införandet av en planerad förändring. Motstånd kan minskas genom att involvera medarbetarna i utvecklingsarbetet, information och kommunikation är därför den allra viktigaste länken i hela processen.

I avsnitt 2.1.5 (arbetslivet) beskrevs varför det är så svårt att förändra den köns- och etniskt uppdelade arbetsmarknaden. Forskning om genuskonstruktion visar att kön/genus görs i organisationernas vardag och kan inte skiljas åt från organisationens verksamhet. Exempelvis har det visat sig att ett villkor för att kunna förändra existerande könsrelationer (som över- och underordningsrelationer) har varit att chefer och anställda får syn på vad som är problemet. Med andra ord hur de mekanismer och praktiker (och normer) som återskapar och upprätthåller traditionella könsrelationer fungerar både på individ-, grupp- och organisationsnivå.¹⁷⁵ Samma förhållanden gäller även för upprätthållande av normer och strukturer där ojämlikhet skapas mellan svenskar och människor med utländsk bakgrund.

På liknande sätt måste kunskaper om att skolan själv är en arena där ojämlikhet skapas tas på större allvar då främjande arbete inte enbart ska handla om att uppmärksamma avvikande elever (tillhörande olika kategorier) utan detta arbete måste omfatta

¹⁷⁴ Svenningsson och Sörgärde, 2007 refererad i Callerstig, 2008 s.7.

¹⁷⁵ T.ex. Andersson m.fl. 2009, SOU 2005:41.

vuxna, deras attityder, föreställningar och förhållningssätt till det avvikande som det mest allvarliga problemet. Eftersom vuxna i skolan har ansvar över barn, är det skolledningens ansvar att ständigt arbeta med skolans egna skeva normer. Alla ska inkluderas, alla ska vara med i det nyskapande. I Skolverkets rapport "Diskriminerad, trakasserad, kränkt" slås det fast att ett normkritiskt perspektiv bör utgöra grunden för aktivt arbete mot diskriminering och kränkande behandling i skolan.

Diskriminering är inte alltid avsiktlig utan sker när rutiner och strukturer finns som ingen reflekterat över. Medvetenheten om att organisationer består av både en formell och en informell nivå (arena för öppen och dold diskriminering) är central i förändringsprocesser och dessas framgång eller misslyckande. På en formell (öppen) nivå kan ojämlikhet observeras som t.ex. sexistiskt språkbruk eller jargong. Den dolda nivån är svårare att få syn på, där ojämlika löner eller orättvis arbetsdelning förekommer.

Därför är det nödvändigt att utveckla aktiva åtgärder i form av ett systematiskt, målinriktat arbete där analyser av egna normer och organisationskulturer både på den formella och den informella nivån är utgångspunkten. Det är möjligt att utveckla organisationer till en mer inkluderande, demokratisk riktning med hjälp av ett helhetsgrepp.

Med ett helhetsgrepp på organisationen menas att ledning och anställda utvecklar ett lokalt anpassat arbete som bedrivs med hela organisationen som utgångspunkt, på individnivå, gruppnivå och organisationsnivå. Ett personligt och organisatoriskt lärande ska kunna kombineras och skapas med hjälp av s.k. reflekterat lärande¹⁷⁶ vilket innebär att man i utvecklingsprocessen med jämna mellanrum stannar upp och reflekterar över själva processen, utvärderar den.

Arbeta med motstånd

Eftersom det aktiva arbetet för lika möjligheter och rättigheter kräver medvetna förändringar som utmanar traditioner och invanda rutiner och handlingssätt är det viktigt att ha kunskaper om vad införandet av förändringsarbete innebär. Såsom i samband med annat förändringsarbete kan motstånd vara en inbyggd del av processen. Tröghet i förändringar hör alltid till. För att minska

¹⁷⁶ Svensson, & von Otter, 2001.

motståndet är det viktigt att vara tydlig och förklara syfte med det planerade förändringsarbetet. Erfarenheterna från jämställdhetsarbete har visat att synliggörande av könsrelaterade problem väcker motreaktioner. Problem som man oftast lagt på en individ och betraktats som ett individproblem får vidare dimensioner i gruppsamtal. Erfarenheter av motstånd visar också att för otydligt genomförda förändringsförsök leder ofta till motstånd (förändringströtthet). Flera olika faktorer kan allmänt verka som med- eller motkrafter vid förändringsprocesser. Vid studiet av organisationsförändringar talar man ibland om konserverande krafter eller den organisatoriska trögheten. Fenomenet har ibland tolkats som ett "inneboende" motstånd till förändringar eller krafter som strävar efter att bibehålla organisationen i sin ursprungliga form.¹⁷⁷ Denna sorts tröghet har förklarats med både interna och externa begränsningar t.ex. begränsat informationsflöde och informationsbearbetning, begränsad investeringskapacitet för utrustning och personal samt konserverade sociala och kulturella krafter.¹⁷⁸

Arbetsprocessen

Ett framgångsrikt utvecklingsarbete kräver ett systematiskt och målinriktat arbetssätt. För att lyckas med detta behövs en tydlig strategi och en genomförandeorganisation. Strategier behöver i sin tur sättas i kraft och göras konkreta genom utvärderingsbara mål och konkreta åtgärder för arbetet. Dessa ska i sin tur regelbundet följas upp och utvärderas.¹⁷⁹

1. Åtagande av arbetsprocessen
2. Bilda en samverkansgrupp
3. Genomför en nulägesanalys
4. Samtal om vilka mål och åtgärder arbetet ska omfatta
5. Dokumentera planerade mål & åtgärder
6. Samtal om mål (förankring)
7. Uppföljning och utvärdering

¹⁷⁷ Callerstig, Anne-Charlott (2008 s. 7) Att göra saker rätt eller att göra rätt saker... tillsyn över jämställdhetslagens aktiva åtgärder. Opublicerad uppsats. Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet, Ahrne & Papakostas, 2002.

¹⁷⁸ Callerstig, 2008.

¹⁷⁹ Jämställdhetsombudsmannen, 2008. Att arbeta med jämställdhet – hur då?

8. Arbeta fram nya mål och åtgärder



Källa: Huhta, Kolehmainen, Lavikka, Leinonen, Rissanen, Uosukainen och Ylöstalo, 2005.

1. Åtagande av arbetsprocessen

I komplexa organisationer där det finns flera beslutsfattande nivåer är det viktigt att all planering och beslut tas av den högsta chefen. I praktiken delegeras dock det operativa arbetet neråt till mellan-chefsnivån. Däremot kan ansvaret inte delegeras bort utan ansvaret för att det systematiska målinriktade arbetet blir genomfört (lik-som om diskriminering uppkommer) har den högsta chefen eller politikerna inom kommuner. Det allra viktigaste för att ett förändringsarbete kommer tillstånd är att ledningen (högst ansvariga) som har det yttersta ansvaret för främjandearbete även visar ett genuint intresse och har kunskap. Det är dock inte den högsta ledningens ensamansvar att genomföra arbetet utan här behöver alla vara med. Däremot är det viktigt att avsätta resurser i form av personal, tid eller pengar. Den högsta ledningen ska också kontinuerligt följa upp hur arbetet genomskrider. En viktig uppgift för ledningen är även att skapa motivation och vilja till förändring. Ytterligare är det viktigt att föregå med gott exempel. Att under-teckna en policy men sedan inte följa upp den själv är inte trovärdigt.

2. Bilda en samverkansgrupp

För att få ett företag eller organisation ta främjandearbetet seriöst visar sig en av de viktigaste förutsättningarna vara motivation och utgångspunkt i de lokala förutsättningarna. För att engagera hela arbetsplatsen är bildandet av en samverkansgrupp centralt. Att utveckla och att driva systematiskt målinriktat arbete ställer annorlunda och delvis ökade krav också på de anställdas deltagande. Arbetstagarnas representanter som är delaktiga i att främja ett systematiskt målinriktat arbete behöver relevanta kunskaper på området. De kan på olika sätt bidra med att upptäcka aktuella problemområden som handlar om arbetsförhållandena generellt eller de kan ha synpunkter eller förslag på hur man löser vissa problem.

Detta kräver också att lokala fack behandlar frågor om arbetsorganisation som en del av arbetsmiljön. Ett vanligt problem har visat sig vara att båda parter missförstår samverkan och sina roller i samverkan visas i Levinssons studie som studerandet samverkansformer. Deras slutsats är: ska partssamverkan ha en framtid krävs framför allt två saker – en omdefiniering av parternas roller och en större flexibilitet i själva samarbetet. Risken är annars att samverkansarbete fastnar i centralstyrning och formaliteter i stället för att utveckla egna, praktiska lösningar.¹⁸⁰

3. Genomför en nulägesanalys

Ett framgångsrikt förändringsarbete bygger på en nulägesanalys av organisationen som genomförs tillsammans med arbetstagarnas representanter i samverkansgruppen. Analysen kan handla om kartläggning av personaldemografin, organisationskultur och interna strukturer (t.ex. arbetsdelning, hierarkiska positioner etc). Exempelvis ger analys av personalsammansättningen en bild av hur det ser ut i olika delar och positioner i en organisation. Ytterligare exempel på analyser kan vara om rekryteringsprocessen är rättvis, om arbetskraften är homogen eller består av olika grupper, analys av arbetsbeskrivningar; vem gör vad, trivseln, sjukskrivningar, möjligheterna till att utvecklas och göra karriär, lönebilderna mellan kvinnor och män, eller möjligheter till att kombinera arbete och familj m.fl. Analysarbetet förutsätter alltså, förutom en slags läges-

¹⁸⁰ Levinsson,1997. Se även Huzzard och Nilsson, 2003.

beskrivning även reflekterande över varför det ser ut som det gör. Resultat av analysen kan vara en indikation på vilka normer finns i organisationskulturen. Att analysera organisationskulturen kräver undersökning av gällande normer och värderingar på arbetsplatsen. Det kan vara både tids- och (tåla)modskrävande men utan analys går det inte att komma vidare. Probleminventeringen är en effektiv igångsättare av förändringsarbetet.

Det är vanligt att flera olika problem dyker upp samtidigt och utsikter för att kunna arbeta med alla samtidigt är dåliga. Då är det bra att prioritera och planera på längre sikt. Om arbetet görs återigen i samverkan är det lättare att motivera varför alla problem inte kan åtgärdas på en gång.

4. Samtal om vilka mål arbetet ska omfatta (förankring)

Nästa steg i processen handlar om att formulera konkreta mål och åtgärder, både kort- och långsiktiga. Detta arbete kan med fördel göras tillsammans med medarbetarna vid olika tillfällen. När ledningen informerat om analysens resultat, gäller det att dra in så många som möjligt för att samtala om vad som kan göras. Detta för att öka delaktighet och ansvar hos alla. Att ge de inblandade så många möjligheter som möjligt att kommunicera, ställa frågor, komma med förslag, etc. underlättar genomförandet och ökar motivationen hos alla.

Förutom mål och åtgärder måste därför även tid och nödvändiga resurser planeras in och budgeteras. Det är också viktigt att bestämma vem som är ansvarig för att de planerade åtgärderna blir genomförda. Ofta läggs ansvaret på personalenheten men för att arbetet inte stannar där är det bra om ansvaret för genomförandet även sprids till andra enheter. En annan viktig aspekt är att ansvaret ska ligga hos en "nyckelperson" på chefsnivå. Det finns många exempel från jämställdhetsarbete där en jämställdhetsansvarig finns men har inget mandat att genomföra något, ännu mindre ta viktiga beslut. Det är bra att ha regelbundna möten och avstämningar.

5. Dokumentera de planerade mål och åtgärder, ansvariga, tids- och resursbehov

När listan över konkreta mål och åtgärder med tids- och budgetplan finns väljer många organisationer att dokumentera dessa i en plan. Att ha en dokumentation är nästan nödvändig för att alla ska ha tillgång till den och att den på så sätt blir ett levande dokument. En ytterligare fördel att dokumentationen är att kunna gå tillbaka till vad man planerat för åtgärder och mål för att kunna årligen utvärdera och följa upp dem.

6. Information och praktiskt genomförande (individuellt och organisatoriskt lärande)

Vid praktiska genomförandet är det återigen viktigt med kommunikation med hela organisationen. När arbete med åtgärder och mål sätter igång är det viktigt att informera alla medarbetare om vilka tillfällen de har att delta i processen och på vilket sätt. Det är viktigt att de informeras om hur arbetet fortskrider, vad som händer. Det betonas också att alla inblandade ges möjlighet att reagera, diskutera, delta i utbildningar, gemensamma aktiviteter.¹⁸¹ I samband med förändringsarbete är det viktigt att alla förstår vad som är syftet med arbetet. Alla deltagare har samma möjlighet att delta i diskussionerna.¹⁸²

Eftersom det i genomförandefasen är extremt viktigt att inte tappa farten är det bra att utse en samordningsansvarig som ser till att samla in med jämna mellanrum olika insatser från olika håll i organisationen. Dessa kan sammanställas och föras tillbaka till organisationen i lärande syfte. Både positiva och negativa erfarenheter ger lärdom.

7. Uppföljning och utvärdering

För att veta hur de planerade åtgärderna har fungerat och om man har nått både kort- och långsiktiga målen är det dags att utvärdera resultaten. Enligt lagregeln ska utvärderingen ske vart tredje år men

¹⁸¹ Det finns många handböcker och rådgivande litteratur om lärande organisationer, kommunikation, och hur man genomför utvecklingsprojekt.

¹⁸² Mer om de s.k. reglerna för demokratisk dialog i samband med förändringsprocesser se Gustavsen 1992, Drejhammar 1998.

för att se om de mer kortsiktiga målen uppnåtts är det bra genomföra årliga uppföljningar. Men utvärdering kan också ske under själva processen, t.ex. genom att reflektera över om de rutiner eller arbetssätt som etablerats för utvecklingsarbetet verkligen är fungerande.

8. Utarbetande av nya konkreta mål

För att sluta cirkeln ger utvärderingsresultaten grund för att utforma nya mål och åtgärder.

Exempel på systematiskt arbete

På senare år har det uppstått olika exempel där arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer försökt närma sig ett mer systematiskt arbetssätt för att främja lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet.¹⁸³ Det har ofta skett inom ramen för mångfaldsarbete. Många företag och organisationer har upprättat handlingsplaner och policys i syfte att arbeta proaktivt och systematiskt utifrån synsätt som liknar synsättet i den modell som presenterats ovan. Denna typ av främjandearbete som inkluderas i arbetet med mångfaldsfrågor är i internationella sammanhang mer känt som diversity eller diversity management vilket har bl.a. som syfte att hantera olikheterna bland arbetstagarna i organisationer och för att skapa bättre dynamik på arbetsplatserna. I praktiken bedriver många arbetsgivare och utbildningsanordnare i dag ett främjandearbete som omfattar både jämställdhets- och mångfaldsfrågor.

Inom ramen för kollektivavtal och för att utveckla den statliga arbetsgivarpolitiken pågår inom den statliga sektorn arbete med att främja lika rättigheter för kvinnor och män och att åstadkomma verksamheter som består av chefer och medarbetare med den blandning av bakgrund och kompetens som har betydelse för arbete, kvalitet och kundorientering i verksamheten (mångfald). Den senare typen av verksamhetsutvecklande främjandearbete har bl.a. som syfte att förändra strukturer och system för att åstad-

¹⁸³ t.ex. FAS Arbetsliv <http://www.fasarbetsliv.se/FASTemplates/Page.aspx?id=6991>, Centrala jämställdhets- och mångfaldskommittén. (Bankinstitutens arbetsgivareorganisation och Finansförbundet i partsgemensamt samverkan). TCO:s jämställdhetsnätverk samt en mängd fackliga nätverk.

komma ett arbetsklimat som ser och tar tillvara individens kompetens.

Partsrådet på den statliga sektorn

Partsrådet är en ideell förening vars medlemmar är Arbetsgivarverket och de fackliga organisationerna OFR/S, P, O, Saco-S och SEKO. Rådets uppgift är att stödja partsgemensamt arbete på statliga arbetsplatser. Fokus ligger på stöd till de lokala parterna i gemensamma kärnfrågor som fastställts av de centrala parterna i kollektivavtal. Arbetet sker i nära dialog med lokala parter. Grundtanken i Partsrådets verksamhet är att utvecklingsarbetet inom statliga myndigheter blir mer effektivt och av högre kvalitet när parterna samverkar för att nå verksamhetens mål. Partsrådet arbetar bland annat med att¹⁸⁴

- stödja de lokala parterna i arbetet med att utveckla samverkan
- tydliggöra betydelsen av medarbetarnas engagemang, ansvar och delaktighet i verksamhetsutvecklingen
- marknadsföra samverkan som metod för att nå verksamhetsmålen
- utgöra stöd till lokal lönebildning
- verka för jämställda arbetsplatser genom att främja lika rättigheter för kvinnor och män samt utarbeta metoder för att utesluta osakliga löneskillnader

Inkluderande synsätt – ett exempel på arbetsgivar-samverkan i staten

Arbetsgivarverket har inom ramen för den arbetsgivarpolitiska delegeringen och i samverkan med de statliga arbetsgivarna tagit fram Inkluderande synsätt – en strategi för mångfald i staten. Med mångfald avses här den blandning av bakgrund och kompetens bland chefer och medarbetare som har betydelse för arbete, kvalitet och kundorientering i de statliga verksamheterna. Strategin utgår från ett gemensamt förhållningsätt och pekar på vikten av ett strategiskt, långsiktigt utvecklingsarbete för att säkra en verksamhetsanpassad kompetensförsörjning genom ett inkluderande syn-

¹⁸⁴ Information hämtad från <http://www.utvecklingsradet.se/4383>, 2010-01-18.

sätt. Till stöd för att införliva det gemensamma förhållningssättet finns sex strategiska ställningstaganden.¹⁸⁵ Dessa utgör den processuella ramen för det som högsta chef och ledning behöver arbeta med för att åstadkomma mångfald och handlar om att

- ta aktiv ställning (aktiv förmedling via tydlig kommunikation med alla nivåer om processer, rutiner och förhållningssätt),
- leda och styra mot mångfald (ange inriktning, skapa förutsättningar, följa upp och ge återkoppling),
- förmedla ett inkluderande synsätt som en del av verksamhetens kultur (ställa krav på chefer att de inom ramen för sitt ledarskap skapar inkluderande arbetsplatser),
- se och ta tillvara för verksamheten relevant kompetens (ta tillvara relevant kompetens vid ledning och fördelning av arbete, liksom vid intern och extern rekrytering),
- identifiera kompetensbehovet i verksamheten (säkerställa att kompetens finns för att nå verksamhetens mål på kort och lång sikt), och
- använda skicklighetsbegreppet som stöd (endast sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet har betydelse vid tillsättning av statliga tjänster, skicklighetsbegreppet definieras utifrån arbetets faktiska krav och verksamhetens kompetensbehov).

¹⁸⁵ Inkluderande synsätt – en strategi för mångfald i staten, Arbetsgivarverket 2008.

3 Förslaget

Utredningens huvuduppdrag har varit att göra en analys av tidigare gällande bestämmelser om aktiva åtgärders effektivitet i förhållande till målsättningen med dem och utifrån resultatet komma med nytt förslag gällande främjandearbete inom diskrimineringsområdet. Det har inte varit möjligt att slå fast att bestämmelserna om aktiva åtgärder varit effektiva. Men Arkitravens undersökning av större och mindre arbetsgivare ur olika sektorer samt av olika utbildningsanordnare har ändå givit en bild av hur man arbetar med aktiva åtgärder (se bilaga 2). Undersökningen visar bl.a. på en bristande systematik. I de fall det förekommit ett arbete med aktiva åtgärder har det handlat om enstaka punktinsatser enligt någon av bestämmelserna och/eller aktiviteter av ad hoc-karaktär, dvs. enstaka aktiviteter som inte ges ett sammanhang eller blir återkommande.¹ De aktiva åtgärder som genomförts har sällan eller aldrig haft sin grund i en inventering och analys av hinder utifrån ett jämställdhets- eller mångfaldsperspektiv. I arbetslivet har det inte gått att påvisa en ökad förståelse eller kunskap om diskrimineringsfrågor som kan hänföras till arbetsgivares arbete med aktiva åtgärder.

Arkitravens resultat stöds av annan forskning. En finsk studie har gjort motsvarande iakttagelser (se avsnitt 2.3). I studien konstateras bl.a. att det inte är ovanligt att arbetsgivare och arbetstagare tycker att just deras arbetsplats är jämställd och inte heller diskriminerande på annat sätt. Vid en närmare analys av dessa

¹ När vi värderar hittillsvarande arbete med aktiva åtgärder talar vi om dels punktinsatser, och dels om arbete av ad hoc-karaktär. Med punktinsatser syftar vi i första hand på t.ex. lönekartläggningar, när det är det enda arbetsgivare gör ifråga om sina skyldigheter enligt reglerna om aktiva åtgärder. En punktinsats innebär inte att den medvetandehöjning som får överströmning till övriga moment i det personalpolitiska arbetet – det som vi förespråkar i ett systematiskt målinriktat arbete. Ett program riskerar förvisso att bli en punktinsats som man enbart skriver för byråådan, såsom det hänt med jämställdhetsplaner många gånger. Ad hoc-karaktär får arbetet med aktiva åtgärder om det enbart blir strödda aktiviteter i form av föredrag, filmvisningar m.m. som inte följs upp och engagerar till ett aktivt förändringsarbete.

arbetsplatser förhöll det sig inte så. Ojämsställdhet och diskrimineringsmönstren var lika förekommande där som på andra arbetsplatser. Varken arbetsgivare eller arbetstagare uppfattade eller kunde urskilja diskriminerande strukturer. En slutsats som drogs var att det saknades kunskap om hur diskriminerande strukturer uppstår och en systematisk modell för främjandearbetet. I ett systematiskt arbete för lika rättigheter och möjligheter inom diskrimineringsområdet på strukturell och kollektiv nivå kan medvetenheten höjas om hur diskriminerande mönster finns inbyggda i organisationskulturer. De är ofta dolda och oavsiktliga och finns t.ex. i etablerade strukturer, rutiner arbetssätt och jargonger.

Mot bakgrund av de resultat som Arkitravens undersökning visar, och utifrån annan forskning som stöder detta, har jag kunnat konstatera att arbetet med aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter på ett strukturellt och kollektivt plan innan diskrimineringslagen trädde i kraft den 1 januari 2009 inte har fungerat utifrån lagstiftarens intentioner. Det handlar om arbetsgivares, på arbetslivsområdet, och utbildningsanordnares, på utbildningsområdet, främjandearbete enligt jämställdhetslagen (1991:433), lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning (EDA), lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan (likabehandlingslagen) och lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever (barn- och elevskyddslagen).

Även om det går att påvisa ett större intresse för främjandearbete inom utbildningsområdet jämfört med arbetslivsområdet kan man inte med säkerhet att slå fast att reglerna varit effektiva. Dessa lagar upphävdes samtidigt som diskrimineringslagen trädde i kraft. Reglerna om dessa fördes i huvudsak oförändrade över till den nya lagen.²

Detta innebär inte att jag anser att allt främjandearbete bör upphöra. Jag har ändå kunnat se att lagarna utgjort ett adekvat stöd för olika myndigheter, organisationer och enskilda personer i arbetet för att främja lika rättigheter och möjligheter. Det är bl.a. mot den bakgrunden som jag föreslår att det ska finnas aktiva åtgärder. Också regeringen klargör i utredningsdirektiven att det framåtsyftande arbetet, jämfört med individuellt inriktade diskrimineringsförbuden, av mer generell och kollektiv natur är viktigt

² Lagstiftaren införde dock vissa begränsningar gällande periodiciteten i planarbetet.

instrument för att uppnå ett rättvisare samhälle. Med hänsyn till detta föreslår jag alltså ett nytt arbetssätt för att på ett strukturellt och kollektivt plan öka förutsättningarna för enskilda att nå lika rättigheter och möjligheter. Reglerna om främjandeåtgärder på diskrimineringsområdet ska, enligt mitt förslag fortsätta att vara en ramlagstiftning.³

Jag anser att ansvariga 1. inom arbetslivet 2. på utbildningsområdet och 3. inom civil- och värnplikten samt den kommande frivilliga militärutbildningen ska bedriva aktiva åtgärder genom ett *systematiskt målinriktat arbete*. Systematiken ska definieras i lag. På ett övergripande plan består den i att de ansvariga kontinuerligt inventerar och analyserar vilka hinder som finns i verksamheterna för att målet om lika rättigheter och möjligheter uppnås. I systematiken ligger dessutom att arbetet ska redovisas i program som följs upp. Detta uppföljningsarbete ska dokumenteras skriftligt. Mitt förslag syftar i första hand till att öka kunskapen och medvetenheten om allas lika rättigheter och möjligheter samt att etablera en modell för hur detta mål ska kunna förverkligas.

Jag föreslår också att mindre arbetsgivare inte längre ska vara skyldiga att efterfölja bestämmelserna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen. Det gör jag inte för att jag tycker att arbetstagare med dessa arbetsgivare ska ha ett mindre skydd. Det motiveras i stället av att den gruppen arbetsgivare inte omfattas av dokumentationsskyldighet. Det är därför svårt för tillsynsmyndigheten att följa upp och kontrollera deras arbete med aktiva åtgärder. Jag har emellertid inte heller sett det som framkomligt att föreslå att också den gruppen arbetsgivare ska göras skyldiga att dokumentera sitt främjandearbete. Enligt min mening ska också lagars efterlevnad kunna kontrolleras. Därför är det mest logiskt att undanta denna grupp från skyldigheten.

Man får i detta sammanhang emellertid inte glömma bort att det finns ett generellt diskrimineringsförbud för arbetslivsområdet. Ingen arbetsgivare är tillåten att diskriminera. Därför bör det vara självklart, eller borde åtminstone självklart ligga i, alla arbetsgivares intresse att leva upp till kravet på att ha en icke diskriminerande arbetsplats. Det bör ligga i denna strävan att samverka med arbetstagarna om ömsesidiga överenskommelser/konventioner om hur man på bästa sätt anstränger sig för allas lika rättigheter och möjligheter.

³ Jfr prop. 2007/08:95, s. 317.

Jag föreslår att skyldigheten att bedriva aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter genom ett systematiskt målinriktat arbete ska gälla för arbetslivet och utbildningsområdet. Jag menar samtidigt att den bör utvidgas till att gälla på civil- och värnpliktens samt den frivilliga försvarsutbildningens område.⁴ Arbetet med lönekartläggningar föreslår jag läggs utanför detta arbete. Detta ska bedrivas på grundval av kön på samma vis som hittills enligt särskilda regler (3 kap. 11–13 §§ förslaget).

Jag föreslår att tillsynen av arbetet med aktiva åtgärder koncentreras till att kontrollera att de ansvariga har ett systematiskt målinriktat arbete för att främja lika rättigheter och möjligheter, vid sidan av arbetsgivares arbete med lönekartläggningar. Men jag föreslår också att Diskrimineringsombudsmannens arbete med att ge råd och vägledning till dem som är skyldiga att uppfylla reglerna om aktiva åtgärder förtydligas i lag. Motsvarande regler infördes från årsskiftet på det sociala området gällande Socialstyrelsen tillsyn. Liksom för den sociala tillsynen menar jag att det är viktig att påpeka att tillsynen av arbetet med att motverka diskriminering också, vid sidan av den granskande verksamheten, innefattar uppgiften att ge råd och vägledning. Enligt min mening är det en avgörande förutsättning för att de som är skyldiga att efterfölja lagen ska ha en realistisk möjlighet kunna göra det. Det är heller ingen ny uppgift för Diskrimineringsombudsmannen att ge råd och vägledning. Men jag anser att det också på detta område är befogad att understryka detta ytterligare, på samma vis som lagstiftaren har gjort det inom det sociala fältet.

⁴ Fr.o.m. den 1 juli införs reglerna om den frivilliga militära utbildningen, se slutbetänkande av utredningen om totalförsvarsplikten (SOU 2009:63).

3.1 Könsidentitet eller könsuttryck, funktionsnedsättning och ålder (1 kap. 5 §)

Mitt förslag: Jag föreslår att diskrimineringsgrunden könsöverskridande identitet eller uttryck i fortsättningen benämns som könsidentitet eller könsuttryck och att diskrimineringsgrunden funktionshinder benämns som funktionsnedsättning.

Med könsidentitet och könsuttryck avses en persons identitet med avseende på kön eller hur en person uttrycker sin könsidentitet genom kläder, kroppsspråk, beteende eller annat liknande förhållande.

Föreslagen författningstext

5 § I denna lag avses med

1. kön: att någon är kvinna eller man,
2. *könsidentitet eller könsuttryck: en persons identitet eller uttryck i form av kläder, kroppsspråk, beteende eller annat liknande förhållande med avseende på kön.*
3. etnisk tillhörighet: nationellt eller etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande,
4. *funktionsnedsättning: varaktiga fysiska, psykiska eller begåvningsmässiga begränsningar av en persons funktionsförmåga som till följd av en skada eller en sjukdom fanns vid födelsen, har uppstått därefter eller kan förväntas uppstå,*
5. sexuell läggning: homosexuell, bisexuell eller heterosexuell läggning, och
6. ålder: uppnådd levnadslängd.

Även den som avser att ändra eller har ändrat sin könstillhörighet omfattas av diskrimineringsgrunden kön.

Bakgrund

När diskrimineringslagen trädde i kraft infördes diskrimineringsgrunderna könsöverskridande identitet eller uttryck och funktionshinder. Diskrimineringsgrunden könsöverskridande identitet eller uttryck var ny för svenska lagstiftning medan personer med funktionshinder var en etablerad benämning av en grupp människor. Diskrimineringsgrunden könsöverskridande identitet eller

uttryck beskrivs närmare i förarbetena.⁵ Diskrimineringsgrunden funktionshinder beskrivs också närmare i förarbetena.⁶ Redan på kort tid efter att diskrimineringslagen börjat gälla har det riktats kritik mot benämningarna könsöverskridande identitet eller uttryck och funktionshinder som anses missvisande, bl.a. genom att den signalerar en avvikelse från norm, i fråga om den förstnämnda definitionen och för att den är fel gällande den sistnämnda. Därför har det inom utredningen diskuterats att ersätta benämningen könsöverskridande identitet eller uttryck med könsidentitet eller könsuttryck och funktionshinder med funktionsnedsättning.

Könsidentitet och könsuttryck

Enligt Diskrimineringsombudsmannen beror diskriminering inte på egenskaper hos den utsatta personen utan på samhälleliga strukturer samt de könsnormer och föreställningar som på en och samma gång är en konsekvens av och reproducerar dessa strukturer. Ombudsmannen understryker därför vikten av att anlägga ett normkritiskt perspektiv på diskrimineringslagstiftningen. Det som utmärker normkritiken är att det just är könsnormen som anses vara problemet och som måste förändras. Med könsöverskridande identitet eller uttryck avses i den nu gällande diskrimineringslagen att någon inte identifierar sig som kvinna eller man eller genom sin klädsel eller på annat sätt ger uttryck för att tillhöra ett annat kön.

Mot bakgrund av att alla människor har könsidentitet och könsuttryck, inte bara transpersoner, är det problematiskt att i definitionen av diskrimineringsgrunden gällande denna grupp av personer ställa krav på ett könsöverskridande moment. Just detta könsöverskridande är i själva verket synonymt med ett normbrott. Översatt till exempelvis diskrimineringsgrunderna sexuell läggning och etnisk tillhörighet skulle den nuvarande benämningen av diskrimineringsgrunden könsöverskridande identitet eller uttryck motsvara avvikande sexuell läggning och annan etnisk tillhörighet. Normen i dessa två fall är alltså heterosexualitet och svensk etnisk tillhörighet. Samtidigt som diskrimineringslagen innehåller ett skydd för s.k. könsöverskridare så befäster den vissa personers roll som avvikare från en könsnorm utan att problematisera denna.

⁵ Prop. 2008/09:95, s. 114ff.

⁶ Prop. 2008/09:95, s. 122f.

Funktionsnedsättning

Vilka begrepp som används för att beskriva en persons funktionsnedsättning eller avsaknad därav illustrerar samhällets syn på människor med funktionsnedsättning. Under senare årtionden har det miljörelaterade handikappbegreppet slagit igenom. Socialstyrelsen har arbetat med ord och termer på området. Myndigheten anser att vi ska skilja på orden funktionsnedsättning och funktionshinder.

Det innebär till exempel en nedsatt fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsnedsättning. Det är alltså något som en person har, inte något som en person är. I den svenska översättningen av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning används ordet funktionsnedsättning i denna betydelse. Funktionshinder beskriver den begränsning som en funktionsnedsättning innebär för en person i relation till omgivningen. Ett funktionshinder uppstår alltså i mötet mellan människa och miljö. Det kan handla om allt från höga trösklar till attityder. Det är alltså miljön och omgivningen som är funktionshindrande.

Socialstyrelsen avråder från att använda ordet handikapp, annat än i sammansättningar såsom handikappolitik, eftersom det kan upplevas negativt och stigmatiserande. Detta är Socialstyrelsens rekommendationer sedan 2007.

Förbud mot diskriminering på grund av funktionshinder har funnits i svensk lagstiftning sedan 1999 då lagen om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av funktionshinder trädde i kraft. Senare har vid fyra tillfällen ny lagstiftning mot diskriminering på grund av funktionshinder tillkommit, senast diskrimineringslagen. Genomgående har begreppet funktionshinder använts och med samma definition: ”Med funktionshinder avses varaktiga fysiska, psykiska eller begåvningsmässiga begränsningar av en persons funktionsförmåga som till följd av en skada eller en sjukdom fanns vid födelsen, har uppstått därefter eller kan förväntas uppstå.” Definitionen har varit tydlig och inte skapat tillämpningsproblem. Däremot kan konstateras att lagens definition av ”funktionshinder” snarast beskriver vad som enligt Socialstyrelsens terminologi utgör ”funktionsnedsättning”. Jag anser därför att

begreppet funktionshinder bör utmönstras ur diskrimineringslagen och ersättas med funktionsnedsättning.⁷

Mitt förslag

Diskrimineringslagstiftning ska minska de negativa effekterna av samhällliga strukturer som begränsar individens livs- och handlingsutrymme, inte skapa avvikare och befästa de föreställningar och normer som leder till individuella kränkningar. Jag anser därför att benämningen könsöverskridande identitet eller uttryck ska ersättas med benämningen könsidentitet och könsuttryck i hela diskrimineringslagen. Likaså behöver samhällets benämningar stämma överens med den samhälliga utvecklingen i övrigt. Därför bör benämningen funktionshinder ersättas med benämningen funktionsnedsättning i lagen.

I sak innebär ändringen ingen förändring i innebörden av begreppet. Definitionen motsvarar dock semantiskt på ett bättre sätt syftet med diskrimineringsgrunden att alla könsidentiteter omfattas av diskrimineringslagens skydd. Inte heller benämningen funktionsnedsättning innebär i sak någon ändring i innebörden av begreppet. Också i detta fall motsvarar den föreslagna terminologin hur man i allmänhet ser på gruppen personer med funktionsnedsättning.

3.2 Aktiva åtgärder

3.2.1 Ändamålet med aktiva åtgärder (3 kap. 1 §)

Mitt förslag: Bestämmelserna om aktiva åtgärder syftar till att främja lika rättigheter och möjligheter samt motverka diskriminering och repressalier enligt de föreskrifter som finns i kapitlet.

⁷ Jfr också termbruket i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och det som anges avseende termerna i regeringens proposition 2008/09:28 "Mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning".

Föreslagen författning

1 § Bestämmelserna om aktiva åtgärder syftar till att främja lika rättigheter och möjligheter samt motverka diskriminering och repressalier enligt de föreskrifter som finns i kapitlet.

Bakgrund

Diskrimineringslagen inleds med en bestämmelse i vilken lagens ändamål beskrivs (1 kap. 1 §). Där beskrivs att lagen har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett någon av de diskrimineringsgrunder som diskrimineringslagen omfattar.

Mitt förslag

Jag föreslår att 3 kap. diskrimineringslagen inleds med en bestämmelse som signalerar att det nu inte handlar om individuella åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter. Aktiva åtgärder syftar till att på ett kollektivt och strukturellt plan främja lika rättigheter och möjligheter. Bestämmelsen gäller generellt för de samhällsområden som omfattas av aktiva åtgärder.

3.3 Arbetslivet

3.3.1 Samverkan (3 kap. 2 §)

| |
|--|
| <p>Mitt förslag: Arbetsgivare ska samverka med arbetstagare om aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter inom arbetslivet. Regeln finns i nu gällande diskrimineringslag.</p> |
|--|

Föreslagen författning

2 § Arbetsgivare och arbetstagare ska samverka om aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet.

Bakgrund

Behovet av samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare framhölls som en avgörande faktor för ett framgångsrikt arbete med aktiva åtgärder redan när första jämställdhetslagen trädde i kraft 1980.⁸ Detta reglerades emellertid inte i författningen. En bestämmelse om arbetsgivarens skyldighet att samverka med arbetstagare fördes in i 1992 års jämställdhetslag. I förarbetena konstaterades bl.a. att det är en viktig förutsättning för att åstadkomma jämställdhet i arbetslivet att parterna på arbetsmarknaden anstränger sig för att nå detta mål. Även om ansvaret för förhållandena på arbetsplatsen i första hand åvilar arbetsgivaren förutsätter en utveckling av personalpolitiken m.m. en samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare.⁹

När bestämmelsen om samverkan infördes i jämställdhetslagen var skyldigheterna att vidta aktiva åtgärder semidispositiv. Arbetsmarknadens parter tilläts alltså att avtala om annat innehåll i sitt arbete med aktiva åtgärder än det som framgick av lagen. Semidispositiviteten upphävdes 1994 (se avsnitt 1.2.3). Sammanfattningsvis konstaterade lagstiftaren att parternas arbete med aktiva åtgärder inte motsvarade förväntningarna.¹⁰

Regler om samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare finns nu i 3 kap. 1 § diskrimineringslagen. Bestämmelsen har samma innebörd som 2 § jämställdhetslagen och 2 § EDA.

Det finns ytterligare regler om samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare i 3 kap. 2 § samma lag. Dessa handlar om att de tillsammans ska verka för att utjämna osakliga skillnader i lön eller andra anställningsvillkor mellan könen vid lika och likvärdigt arbete. Dessa samverkansregler föreslår jag flyttas till bestämmelserna om lönekartläggning, där de passar bäst.

Mitt förslag

Mitt förslag om samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare har samma innebörd som nu gällande samverkansregler (3 kap. 1 § och 3 kap. 2 första stycket).¹¹

⁸ Prop. 1978/79:175, s. 99.

⁹ Prop. 1990/91:113, s. 67ff och 99.

¹⁰ Prop. 1993/94:147, s. 41f och 93.

¹¹ Prop. 2007/08:95, s. 533.

Jag anser alltså i överensstämmelse med Diskrimineringskommittén att samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare har stor betydelse för att arbetet med att främja lika rättigheter och möjligheter blir ändamålsenligt.¹² Utan en fungerande samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare är förutsättningarna för att bedriva ett fruktbart arbete med aktiva åtgärder kraftigt begränsade. Trots att det enligt lagen är arbetsgivaren som har ansvaret för att bestämmelserna i lagen följs så är förutsättningen att arbetsgivare och arbetstagare gemensamt verkar för att frågorna om att främja lika rättigheter och möjligheter drivs aktivt på arbetsplatserna. Jämställdhetsombudsmannens erfarenheter visar också på detta.¹³ Ombudsmannen mot etnisk diskriminering har gjort liknande iakttagelser.¹⁴

Jag anser heller inte, i likhet med Diskrimineringskommittén att det är nödvändigt med särskilda procedurregler. De närmare formerna för samverkan bör lämnas till arbetsmarkandens parterna för att anpassas till specifika behov i en viss bransch eller på en arbetsplats.¹⁵ Men jag vill, med hänvisning till forskningsresultat, betona att främjandearbetet gynnas av att i detalj utformas lokalt. Det är de som befinner sig i verksamheterna som har mest kunskap om den och som kan upptäcka sakförhållanden som inte är hindrande ur diskrimineringslagens perspektiv. Samtidigt vill jag lyfta fram den omständigheten att en viktig förutsättning för ett framgångsrikt systematiskt målinriktat arbete är att arbetsgivare och arbetstagare har en bra struktur i sin samverkan. Ett sätt att skaffa sig en sådan är att inrätta samverkansgrupper som arbetar både med att inventera behovet av främjandearbete, planera för nödvändiga åtgärder samt följa upp att åtgärderna verkligen genomförs enligt de riktlinjer man bestämt. De kan t.ex. ha dokumenterats i ett gemensamt åtagande, t.ex. i ett samverkansavtal. Detta arbete bör inbegripa samtliga i företaget, från högsta till lägsta nivå. Även om alla inte måste vara insatta i varje detalj behöver det finnas rutiner så att arbetstagare kan se samverkansarbetet är uppbyggt samt hur det dokumenteras och i övrigt fortlöper.

Jag vill också framhålla att det är viktigt att samverkan om systemtematiskt målinriktat arbete för att främja lika rättigheter

¹² SOU 2006:22, Del 1, s. 714ff.

¹³ Se t.ex. JämOs "testamente" – en kort sammanfattning av 29 års verksamhet.

¹⁴ Diskrimineringsombudsmannens PM – utredning om samverkan.

¹⁵ Jfr Prop. 1999/2000:143, s. 82.

och möjligheter inte ska uppfattas som en del av avtalsförhandlingen mellan arbetsmarknadens parter. För att belysa detta hänvisar jag bl.a. till Linda-projektet.¹⁶ Precis som framkommit i Linda-projektet är samarbete och ömsesidigt lärande en framgångsfaktor. I Linda-projektet konstateras att klara spelregler undanröjer rollförvirring. Man pekar på att kollektivavtalen bygger på rätten att förhandla (MBL) medan diskrimineringslagen bygger på varje medarbetares rätt. ”I det verkliga livet på arbetsplatserna har det visat sig att både chefer, fackliga företrädare och medlemmar har svårt att förstå skillnaden mellan de två spelplanerna.” Främjandearbetet handlar inte om att ge och ta och att parterna ska värna de egna intressena, utan om att främja lika rättigheter och möjligheter för arbetstagarna.

Jag vill med anledning av att samlat alla nu gällande regler om samverkan mellan arbetsmarknadens parter (3 kap. 1–2 §§) i en bestämmelse särskilt lyfta fram att arbetsgivare och arbetstagare också i fortsättningen förutsätts samverka 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 likvärdiga, samt främja lika möjligheter till löneutveckling.¹⁷ Samtliga samverkansregler föreslås också fortsättningsvis vara osanktionerade. En skillnad i mitt förslag, jämfört med nuvarande gällande rätt, är att detta arbete ska ske oavsett kön, könsidentitet eller könsuttryck, etniskt tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder. Mot den bakgrunden, och med hänsyn till att arbetsmodellen för att få fram underlaget för detta föreslås vara olika beroende på om denna rör kön (11–13 §§) eller övriga diskrimineringsgrunder (10 §), bedömer jag att denna samverkansregel bör innefattas av den generella bestämmelsen. Ändringen medför ingen rättsförlust eftersom den nu aktuella samverkansregeln inte ingår i dagens målinriktade arbetet som arbetsgivare är skyldiga att bedriva. Jag föreslår dessutom att arbetsgivare, i enlighet med nu gällande rätt, generellt ska motverka diskrimineringen. Jag menar därför att mitt förslag är en förstärkning av arbetstagarnas rättigheter och möjligheter inom arbetslivet.

¹⁶ Ett steg vidare – Om ledarskap, kommunikation och samverkan för jämställda löner, 2009. Linda-projektet har finansierats av Vinnova.

¹⁷ Prop. 1990/91:113, s 99 och 174, jfr med prop. 1993/94:147, s 50f, och prop. 2007/08:95, s. 533f.

3.3.2 Systematiskt målinriktat arbete (3 kap. 3–4 §§)

Mitt förslag: Arbetsgivare med minst 25 sysselsatta arbetstagare ska, inom ramen för sin verksamhet, i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter bedriva aktiva åtgärder genom att ha ett systematiskt målinriktat arbete

- dels för de personalpolitiska områdena arbetsförhållanden, rekrytering och löner,
- dels för att motverka diskriminering och repressalier.

I 5–10 §§ finns närmare föreskrifter om skyldigheterna gällande de personalpolitiska områdena. Arbetet med att motverka diskriminering och repressalier är kopplat till vad som gäller ifråga om förbuden i lagen.

Systematiskt målinriktat arbete innebär att arbetsgivarens aktiva åtgärder ska utgå från en inventering och analys av vilka hinder som finns i verksamheten mot att uppnå lika rättigheter och möjligheter. Arbetsgivaren ska också vart tredje år upprätta ett program med en redogörelse för vilka åtgärder arbetsgivaren avser att påbörja eller genomföra under de kommande åren (program för systematiskt målinriktat arbete). Arbetsgivare ska följa upp programmet varje år. En redovisning av hur de planerade åtgärderna har genomförts ska tas in i efterföljande program.

I 11–13 §§ finns föreskrifter om lönekartläggning på grund av kön och handlingsplan för jämställda löner. De regler som i nu gällande diskrimineringslag ingår i det målinriktade arbetet och som handlar om att utjämna osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män vid lika och likvärdigt arbete ändras inte. Arbetet med lönekartläggning ligger utanför det systematiska målinriktade arbetet. Det betyder inte att en arbetsgivare i sitt program för systematiskt målinriktat arbete är förhindrad att sammanfattningsvis beskriva hur arbetet med jämställda löner fortlöper.

Föreslagen författning

3 § Arbetsgivare, som vid det senaste kalenderårsskiftet sysselsatte minst 25 arbetstagare, ska inom ramen för sin verksamhet för att främja lika rättigheter och möjligheter bedriva aktiva åtgärder enligt de skyldigheter som finns i 5–10 §§, och motverka diskriminering och repressalier i arbetslivet genom ett systematiskt målinriktat arbete.

4 § Systematiskt målinriktat arbete enligt 2 § innebär att arbetsgivarens aktiva åtgärder ska utgå från en inventering och analys av vilka hinder som finns i verksamheten mot att uppnå lika rättigheter och möjligheter. Arbetsgivaren ska också vart tredje år upprätta ett program med en redogörelse för vilka åtgärder arbetsgivaren avser att påbörja eller genomföra under de kommande åren.

Arbetsgivare ska följa upp programmet varje år.

En redovisning av hur de planerade åtgärderna har genomförts ska tas in i efterföljande program.

Bakgrund

I nu gällande 3 kap. 1 § diskrimineringslagen finns regler om att arbetsgivare och arbetstagare ska samverka om aktiva åtgärder för att uppnå lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet, och särskilt motverka diskriminering i arbetslivet. Enligt nu gällande 3 kap. 3 § ska arbetsgivaren inom ramen för sin verksamhet bedriva ett målinriktat arbete för att främja lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet enligt de aktiva åtgärderna som anges i kapitlet. Detta gäller oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning.

Diskrimineringskommitténs förslag

Diskrimineringskommittén föreslog en bestämmelse om att arbetsgivare och arbetstagare ska samverka om aktiva åtgärder för att uppnå lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet (2 kap 1 §).¹⁸ Kommittén föreslog vidare en bestämmelse om att arbetsgivaren inom ramen för sin verksamhet ska bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet

¹⁸ SOU 2006:22, Del 1, s. 73.

(2 kap. 4 §).¹⁹ Bestämmelserna skulle gälla oavsett kön, könsidentitet, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder,

Av förslaget framgår bl.a. följande om målinriktat arbete.²⁰ Insatserna ska normalt förberedas och utföras i enlighet med i förväg framarbetade planer som grundas på en analys av behoven på den enskilda arbetsplatsen, t.ex. i fråga om nyrekrytering, utbildning och kompetensutveckling. Arbetsgivaren ska ha en klar målsättning för sitt arbete. Målen ska vara klara och mätbara. De kan röra arbetsuppgifterna eller arbetsplatserna. I ett målinriktat arbete ligger att den kompetens som finns tas tillvara. När det lägger kravet på planmässighet bör arbetsgivare t.ex. planera arbetstagarnas kompetensutveckling, utbildning och liknande utifrån att jämställdhet samt lika rättigheter och möjligheter i organisationen ska främjas av alla typer av arbete bland olika kategorier av arbetstagare.

Diskrimineringslagen

I diskrimineringslagen infördes regler som i huvudsak motsvarar de som fanns i jämställdhetslagen och EDA (3 kap. 1 och 3 §§).²¹ De avvek inte heller från diskrimineringskommitténs förslag.²² De gäller alltså diskrimineringsgrunderna kön, etnisk bakgrund och religion eller annan trosuppfattning. Lagen innehåller alltså en bestämmelse med regler om samverkan och mål (3 kap. 1 §) samt en regel om målinriktat arbete (3 kap. 3).

Jämställdhetslagen från 1980–2008

Regeln om att arbetsgivarens arbete med aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter mellan könen ska vara målinriktat fanns redan i den ursprungliga jämställdhetslagen som trädde i kraft 1980.²³ Då beskrevs regeln i ett första stycket till lagens enda bestämmelse om aktiva åtgärder, ”En arbetsgivare ska inom ramen för sin verksamhet bedriva ett målinriktat arbete för

¹⁹ SOU 2006:22, Del 1, s. 74.

²⁰ SOU 2006:22, Del 1, s. 716ff.

²¹ SFS 2008:567.

²² Prop. 2007/08:95, s. 533ff.

²³ Lagen (1979:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet.

att aktivt främja jämställdhet i arbetslivet”. Av förarbetena framgår sammanfattningsvis följande.²⁴

Regeln om det målinriktade arbetet anger vad som åligger en arbetsgivare i fråga om aktiva åtgärder för att främja jämställdheten på arbetsplatsen. Den ska närmast ses som en principiell förklaring om arbetsgivarens skyldigheter på området och som en beskrivning av den målsättning som bör finnas. Det fanns ingen skyldighet att dokumentera arbete med aktiva åtgärder. Man beskrev i stället att arbetsgivare skulle arbeta planmässigt.²⁵ Med det avsågs att det skulle vara möjligt att följa upp främjandearbetet. Systemet byggde i stället på att arbetsmarknadens parter bevakade tillämpningen av reglerna, eftersom reglerna om aktiva åtgärder var semidispositiva.²⁶ Semidispositiv innebär att en regel kan avtalas bort genom kollektivavtal, däremot inte genom ett avtal med den enskilde arbetstagaren.

Reglerna om det målinriktade arbetet fördes oförändrade över till 1992 års jämställdhetslag med den redaktionella skillnaden att detta från och med dess reglerades i en egen bestämmelse.²⁷ Av förarbetena framgår att lagstiftaren inte hade för avsikt att ändra innebörden.²⁸ I ett andra stycke klargjordes emellertid att de närmare skyldigheterna meddelades i några särskilt angivna bestämmelser. De olika särskilda aktiva åtgärderna som ursprungligen införts i ett andra stycke i anslutning till stycket om det målinriktade arbetet placerades nu i olika bestämmelser.²⁹ Det handlar om målinriktat arbete med arbetsförhållanden och rekrytering. I samband med 1992 års jämställdhetslag trädde i kraft infördes också planskyldigheten i lagen. Arbetsgivare med minst tio sysselsatta arbetstagare gjordes skyldiga att årligen upprätta jämställdhetsplaner för att redovisa sitt arbete med aktiva åtgärder. Av förarbetena framgår bl.a. att de nya reglerna innebar att alla större arbetsgivare blev skyldiga att upprätta en plan för sitt jämställdhetsarbete.³⁰ En jämställdhetsplan skulle allmänt sett innehålla en översikt över de aktiviteter för att främja jämställdhet på arbetsplatsen som arbetsgivaren anser behövliga. I planen ska anges vilka av dessa åtgärder som arbetsgivaren avser att påbörja

²⁴ Prop. 1978/79:175, 133ff.

²⁵ Se bl.a. prop. 1978/79:175, s. 88f.

²⁶ Prop. 1978/79:31ff, prop. 1990/91:133, s. 77ff och 104.

²⁷ 3 § jämställdhetslagen (1991:433).

²⁸ Prop. 1990/91:113, s. 100.

²⁹ Jfr i dag gällande 3 kap. 3 § andra stycket diskrimineringslagen.

³⁰ Prop. 1990/91:113, s. 103f.

eller genomföra under året. Reglerna om aktiva åtgärder var fortfarande semidispositiva.

I dag har enbart arbetsgivare som sysselsätter minst 25 arbetstagare en dokumentationskyldighet. Planens närmare innehåll och omfattning är beroende av arbetsplatsens storlek och karaktär. Normalt bör en plan innefatta åtgärder inom de områden som avses i kapitlet. Därutöver kan också andra åtgärder som arbetsgivaren finner lämpliga och behövliga för att främja jämställdheten på arbetsplatsen anges i planen. Senare införs också krav på lönekartläggningar enligt mer konkreta regler, som fortfarande gäller (se vidare avsnitt 5.3.6).³¹

EDA

År 1999 infördes regler om målinriktat aktiva arbete mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning (EDA).³² När det gäller tillämpningen av reglerna om det målinriktade arbetet hänvisade lagstiftaren till jämställdhetslagens förarbeten.³³

Reglerna i jämställdhetslagen och EDA om målinriktat arbete fördes över till den nya diskrimineringslagen (3 kap. 3 §).³⁴ De gäller alltså diskrimineringsgrunderna kön, etnisk bakgrund och religion eller annan trosuppfattning. Diskrimineringslagens regler om planskyldighet gäller inte för diskrimineringsgrunderna etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning.

Gällande bestämmelse för målinriktat arbete

Enligt nu gällande 3 kap. 3 § ska arbetsgivare ha ett målinriktat arbete gällande de särskilda bestämmelser som finns i kapitlet (4–13 §§), dvs. för de personalpolitiska områdena arbetsförhållanden, rekrytering och lönefrågor (lönekartläggning till följd av kön) samt för att motverka diskriminering. Det beskrivs inte i lagen vad som avses med ett målinriktat arbete. Förarbetena innehåller heller ingen klar bild av vad som menas med målinriktat arbete, vare sig i

³¹ Prop. 1993/94:147, s. 91f.

³² 4 § lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning (EDA).

³³ Prop. 1997/98:177, s. 57f.

³⁴ SFS 2008:567.

de till diskrimineringslagen eller till upphäva jämställdhetslagen och EDA från vilka regel har hämtats. Men det står klart att större arbetsgivare, de som sysselsätter minst 25 arbetstagare, har en skyldighet att dokumentera sitt målinriktade arbete till följd av kön. Det ska ske i jämställdhetsplan och handlingsplan för jämställda löner (nu gällande 3 kap. 11 och 13 §§). Aktiva åtgärder på grund av etniskt bakgrund och religion eller annan trosuppfattning behöver inte dokumenteras. Det står också klart att i huvudsak alla arbetsgivare är skyldiga att bedriva ett målinriktat arbete för diskrimineringsgrunderna kön, etniskt tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning. En betydande del av det krav lagstiftaren ställer på arbetsgivare ifråga om att på strukturell och kollektiv nivå främja lika rättigheter och möjligheter inom diskrimineringsområdet är alltså svårt att följa upp, för t.ex. tillsynsmyndigheten. När det gäller utformningen av de olika skyldigheterna är det enbart reglerna om lönekartläggning som innehåller preciseringar av vad som krävs (nu gällande 3 kap. 10 §). Man kan också säga att reglerna om planer är tydliga, i vart fall i den meningen att större arbetsgivare ska ha en sådan. Detta har inneburit att den tillsynsverksamhet av hur arbetsgivare bedriver aktiva åtgärder som förekommit sedan jämställdhetslagen trädde i kraft rört större arbetsgivares planarbete och lönekartläggning (se avsnitt 1.1.3). Men i någon mån är det naturligt att skyldigheterna i kapitlet har varit otydliga. Bestämmelserna om aktiva åtgärder är av ramlagskaraktär. Dessutom har de utformats medan dessa regler var semidispositiva (se avsnitt 1.1.3).

Mitt förslag

Jag föreslår att arbetsgivare som senaste kalenderåret sysselsatte minst 25 arbetstagare, inom ramen för sin verksamhet, för att främja lika rättigheter och möjligheter ska bedriva aktiva åtgärder genom ett systematiskt målinriktat arbete enligt de skyldigheter som finns i 5–10 §§ och för att motverka diskriminering och repressalier. Betydelsen av vad som avses med inom ramen för sin verksamhet ändras inte.³⁵

³⁵ Jfr bl.a. prop. 1978/79: 175, s. 134ff.

Systematiskt målinriktat arbete

Som beskrivits på annan plats i betänkandet visar våra studier (se t.ex. avsnitt 2.1 och Arkitravens undersökning i bilaga 2) att det inte går att slå fast att reglerna om aktiva åtgärder varit effektiva. Det framgår också att det varit svårt för arbetsgivare att veta vad de är skyldiga att göra för att uppfylla kraven. Mot den bakgrunden, och med hänsyn till att jag ändå anser att det är viktigt att det finns regler om att främja lika rättigheter och möjligheter på en strukturell och kollektiv nivå inom arbetslivet (se bl.a. mina överväganden i Sammanfattningen och avsnitt 1.1), föreslår jag att det i lagen införs regler om att arbetsgivare ska bedriva aktiva åtgärder genom systematiskt målinriktat arbetet. En modell för sådant arbete beskrivs i 2.3. Att själva arbetet inte beskrivs närmare eller preciseras i föreskrifter beror dels på att det är svårt, om nästan helt omöjligt, att i författning exakt ange vad som är relevant för arbetsgivare att göra i en konkret situation. Behovet av konkreta åtgärder skiftar mellan olika arbetsplatser och över tid. Dels ser jag det inte som statens uppgift att detaljstyra ett arbete där staten varken bidrar med resurser eller kompetens i någon betydande mening. Dels ökar förutsättningarna för måluppfyllelse om arbetet är lokalt och förankrat i problem som går att känna igen på arbetsplatsen. I förklaringarna till de olika bestämmelserna (5–10 §§) ges ändå olika beskrivningar av och exempel på vad en arbetsgivare kan göra. Regeln om arbetsgivarens generella skyldighet att motverka diskriminering och repressalier utgår från förbuden i lagens andra kapitel.

För att öka lagens legitimitet bör kraven ställas i relation till möjligheten att efterfölja dem. Därför menar jag att enbart de företag som är skyldiga att dokumentera arbetet med aktiva åtgärder också ska bedriva dem. Jag har heller inte sett det som möjligt, både utifrån de begränsningar som finns i utredningsdirektivet och uppfattningar i övrigt som kommit till uttryck, bl.a. inom utredningens expertgrupp, att utvidga dokumentationsskyldigheten. Det innebär att jag föreslår att arbetsgivare som är skyldiga att dokumentera sitt arbete med aktiva åtgärder också ska vara skyldiga att bedriva dem.

Förslagen om systematiskt målinriktat arbete ersätter nu gällande paragrafen om målinriktat arbete (3 kap. 3 §). I den nya bestämmelsen beskrivs vad arbetsgivare ska göra för att anses efterfölja de aktiva åtgärder som anges i 5–10 §§ och för att motverka diskriminering och repressalier. Arbetsgivare, som det senaste

kalenderåret sysselsatte minst 25 arbetstagare ska bedriva aktiva åtgärder genom att ha ett systematiskt målinriktat arbete

- dels för de personalpolitiska områdena arbetsförhållanden, rekrytering och löner (5-10 §§), och
- dels för att motverka diskriminering och repressalier.

Skyldigheten att arbeta med löner enligt 10 § gäller könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. För diskrimineringsgrunden kön gäller för lönefrågor föreskrifterna i 11–13 §§.

Systematiskt målinriktat arbete innebär att arbetsgivarens aktiva åtgärder ska utgå från en inventering och analys av vilka hinder som finns i verksamheten mot att uppnå lika rättigheter och möjligheter. Arbetsgivaren ska också vart tredje år upprätta ett program med en redogörelse för vilka åtgärder arbetsgivaren avser att påbörja eller genomföra under de kommande åren (program för systematiskt målinriktat arbete). Arbetsgivare ska följa upp programmet varje år. En redovisning av hur de planerade åtgärderna har genomförts ska tas in i efterföljande program.

Sammantaget medför förslaget att arbetet för att främja lika rättigheter och möjligheter, som är det övergripande ändamålet med diskrimineringslagen (1 kap. 1 §, jfr med 3 kap. 1 § förslaget), på ett strukturellt och kollektivt plan får två spår: det systematiskt målinriktade arbetet och arbete med lönekarläggningar. Vad som gäller om lönekartläggning utvecklas i motiven till 11–13 §§. Här beskrivs vidare vad jag avser med systematiskt målinriktat arbete.

Det systematiskt målinriktade arbetet gäller samtliga diskrimineringsgrunder som diskrimineringslagen omfattar, dvs. kön, könsidentitet och könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder.

Det systematiskt målinriktade arbetet tar alltså sikte på dels de personalpolitiska områdena arbetsförhållanden (5–7 §§), rekrytering (8–9 §§) och lönefrågor (10 §) och dels på att motverka diskriminering och repressalier.

Den syftar till att öka arbetsgivarnas inåtriktade arbete. Arbetsgivaren bör själv, i samverkan med arbetstagaren, genom sitt arbete med aktiva åtgärder upptäcka och undanröja hindren som finns mot att öka förutsättningarna för lika rättigheter och möjligheter.

Generellt bör en arbetsgivare överväga behovet av åtgärder som höjer utbildnings- och kunskapsnivån hos t.ex. arbetsledningen. Utbildning och information till ledning, fackliga ombud och de anställda bör övervägas om arbetsmiljö och arbetsanpassning, och om olika gruppers förhållanden. Arbetsgivaren bör lägga tonvikten på arbetet att i samverkan med arbetstagarna, både på central och lokal nivå, upptäcka och undanröja hinder i verksamheten. Det omfattar hela arbetsgivarens verksamhet oavsett om den bedrivs på samma ställe hela tiden, är spridd eller rörlig. De gäller också vid distansarbete, t.ex. när arbetstagaren utför arbete i sitt eget hem. Det systematiska målinriktade arbetet behöver bedrivs både under löpande drift och vid förändringar, exempelvis omorganisationer och nybyggnad och när nya arbetsplats- och produktionsmetoder ska införas. Exempel på konkreta åtgärder finns i motiven till 5–10 §§. Vid sidan av detta bör tillsynsmyndigheten kunna arbeta fram råd och vägledningar av generell betydelse.

Sedan är det av avgörande betydelse att arbetsgivare i programmet redovisar vilka åtgärder han eller hon avser att påbörja eller genomföra de närmaste åren, dvs. under de åren aktuellt program gäller. Syftet är att det ska vara möjligt att se hur arbetsgivaren tänker undanröja de upptäckta hindren och när. Det bör alltså för tillsynsmyndigheten vara möjligt att följa upp att arbetsgivare undersöker vilka hinder som finns och hur de avser att undanröja dem.

Samtliga diskrimineringsgrunder som omfattas av diskrimineringslagen har enligt mitt förslag minst någon aktiv åtgärd kopplat till sig. Min tanke är dock inte att det systematiska målinriktade arbetet i varje läge måste gälla samtliga diskrimineringsgrunder. Jag föreslår i stället att det bör åligga arbetsgivaren att i samverkan med arbetstagare göra en inventering och analys av vilka hinder mot lika rättigheter och möjligheter det finns i verksamheten och därefter göra en prioritering. Hur samverkan kan gå till beskrivs närmare i samband med förklaringarna till 3 kap. 2 §. Det är dock inte acceptabelt att arbetsgivare inte kan visa att man på arbetsplatsen utvärderat sina ställningstaganden sedan förra programmet, oavsett om inventeringen och analysen skett i samverkan med arbetstagare eller inte.

Arbetsgivare bör anpassa sina metoder och insatserna i främjandearbetet till de olika diskrimineringsgrunderna. I fråga om kön är det i vissa fall både möjligt och lämpligt att ha såväl ett kvalitativt som ett kvantifierat arbetssätt. För främjandearbete

enligt övriga diskrimineringsgrunder kan det vara direkt olämpligt att arbeta med kvantifierade kartläggningar.³⁶ Planbeteckningen i tidigare gällande jämställdhetslag och i nuvarande diskrimineringslagen är främst förknippat med att arbetsgivarna kvantifierar utifrån diskrimineringsgrunden kön. Enligt mitt förslag bör arbetsgivarnas systematiskt målinriktade arbete alltså redovisas i samma handling, oavsett diskrimineringsgrund. I detta system passar beteckningen plan därför mindre bra. Och det är bl.a. av detta skäl som jag föreslår att det systematiska målinriktade arbetet ska redovisas i ett program. Enligt min mening bör arbetsgivaren regelbundet inventera sin verksamhet för att upptäcka de hinder som finns inom de olika personalpolitiska områdena. Bästa resultat bör i de flesta fall nås om detta görs i samverkan med arbetstagare. På varje arbetsplats som omfattas av skyldigheten bör man enkelt och överskådligt kunna göra en bedömning av om det pågår ett systematiskt målinriktat arbete.

Arbetsgivaren bör planera förändringsarbetet med realistiska tidsperspektiv. Enklare åtgärder kan ofta genomföras direkt medan mera komplicerade förändringar kan tillåtas ta längre tid att genomföra.

Jag vill samtidigt påpeka att ett villkor för ett väl fungerande systematiskt målinriktat arbete är att samverkansarbetet mellan arbetsgivare och arbetstagare är utformat på ett ändamålsenligt vis, dvs. för att man inom verksamheten arbetar för att nå målen. Jag utvecklar detta mer i samband med motiven till bestämmelsen om samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare. Den mer generella regeln om att arbetsgivaren ska motverka diskriminering och repressalier utgår från förbuden i lagens andra kapitel. Arbetsgivaren ska i programmet också redovisa arbetet med detta. Det ska ske enligt samma modell som för arbetet med skyldigheterna enligt 5–10 §§.

³⁶ Se t.ex. den debatt som bl.a. Jan-Eric Furubo och Ombudsmannen mot etnisk diskriminering Margareta Wadstein förde på Dagens Nyheters debattsida februari-mars 2000 med anledning av att DO i allmänna råd rekommenderade arbetsgivare ett kvantifierat arbetssätt för att främja lika rättigheter och möjligheter.

3.3.3 Arbetsförhållanden (3 kap. 5–7 §§)

Arbetsförhållanden (3 kap. 5 §)

Mitt förslag: Arbetsgivare ska genomföra sådana åtgärder som med hänsyn till deras resurser och omständigheterna i övrigt kan krävas för att arbetsförhållandena ska lämpa sig för alla arbetstagare oavsett kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

Arbetsgivaren ska underlätta för arbetstagare att förena förvärvsarbete och föräldraskap.

Arbetsgivaren ska vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att personer som omfattas av 2 kap. 1 § p. 1–4 utsätts för trakasserier eller repressalier eller för sexuella trakasserier.

Föreslagen författning

5 § 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 kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

Bakgrund

Arbetsgivarens skyldighet att bedriva åtgärder gällande arbetsförhållanden regleras i nu gällande 3 kap. 4 §. Bestämmelsen motsvarar 4 § jämställdhetslagen och 5 § EDA.

Arbetsgivaren har varit skyldig att genomföra åtgärder inom arbetslivet för att förbättra arbetsförhållandena för kvinnor och män sedan jämställdhetslagen trädde i kraft 1980. År 1999 infördes samma skyldighet gällande diskrimineringsgrunderna etnisk bakgrund, religion eller annan trosuppfattning i EDA. I dag finns reglerna i diskrimineringslagen.

Innebörden av att arbeta med arbetsförhållanden har inte förändrats sedan 1980. Ursprungligen angav lagstiftaren en mängd exempel på åtgärder.³⁷ Det listades under rubrikerna Arbetsmiljö

³⁷ Prop. 1978/79:175, s. 92ff.

och organisation, Rekrytering, befordran och introduktion samt Utbildning och information.

Till viss del kan arbetsgivares arbete med arbetsförhållanden tangerat deras skyldigheter enligt olika arbetsmiljöregleringar. Någon gränsdragning har aldrig gjorts. Den undersökning Arkitraven gjort visar också bl.a. att arbetsgivare ibland genomför en aktiv åtgärd till följd av en arbetsmiljörättslig skyldighet utan att notera att man samtidigt förbättrat arbetsförhållandena ur ett diskrimineringsperspektiv. Men det ligger i sakens natur att en åtgärd som en arbetsgivare gör t.ex. för att skaffa ett hjälpmedel att använda vid tunga lyft tillgodoser skyldigheterna både till följd av arbetsmiljöregleringen och diskrimineringslagen. I föreskrifter om arbetsmiljön finns också regler om kränkande särbehandling (se avsnitt 1.1.3).³⁸

Diskrimineringskommitténs förslag

När det gäller diskrimineringsgrunderna kön, etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning bedömde Diskrimineringskommittén att det saknades anledning att ändra det som då gällde.³⁹ Generellt skulle en arbetsgivare överväga behovet av åtgärder som höjer utbildnings- och kunskapsnivån hos t.ex. arbetsledningen. Utbildning och information till ledning, fackliga ombud och de anställda bör övervägas om arbetsmiljö och arbetsanpassning, och om olika gruppers förhållanden. Kommittén menade vidare att arbetsgivare bör planera förändringsarbetet med realistiska tidsperspektiv. Enklare åtgärder kan ofta genomföras direkt medan mera komplicerade förändringar kan tillåtas ta längre tid att genomföra.

Kommittén konstaterade att det inte minst beträffande kön har funnits en regel om arbetsförhållandena som haft betydelse. Jämställdhetsombudsmannens erfarenheter är att åtgärder för att förbättra arbetsmiljön, speciellt för kvinnor, har visat sig vara något av det mest lönsamma en arbetsgivare kan vidta.

För diskrimineringsgrunderna etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning menade kommittén att en arbetsgivare bör se till att sådant som arbetsorganisationen, arbetsplatsen, arbets-

³⁸ Arbetarskyddsstyrelsens kungörelse med föreskrifter om åtgärder mot kränkande särbehandling.

³⁹ SOU 2006:22, Del 1, s 718ff.

redskapen och arbetstider, semester- och andra ledighetsregler anpassas till de anställdas behov och de ramar arbetsgivaren har. En praktisk fråga är den om de anställda kan ta ledigt vid andra högtider än de kristna.

För diskrimineringsgrunden ålder, med innebörden äldre arbetstagare, beskrev kommittén att det finns många konkreta åtgärder som kan vidtas med sikte på arbetsmiljö och arbetets organisation. Kontorsmöblernas utformning, anpassning av verktyg och tekniska hjälpmedel är några exempel. Även arbetsrotation, flexitidsystem och friskvård på arbetstid kan vara lämpliga åtgärder beträffande äldre arbetstagare.

När det gällde diskrimineringsgrunden sexuell läggning ansåg kommittén att åtgärder som förbättrar arbetsförhållanden kan avse att arbetsgivaren på arbetsplatsen verkar för ett socialt öppet klimat som möjliggör för homo- och bisexuella anställda att förhålla sig till sin sexuella läggning på arbetet på samma öppna sätt som det är en självklarhet för heterosexuella anställda.

Beträffande diskrimineringsgrunden funktionshinder hänvisade kommittén till att det redan finns en reglering om stöd- och anpassningsåtgärder som bör vara kvar och på sikt utvecklas, att det finns annan reglering i arbetsmiljölagen och Arbetsmiljöverkets föreskrifter som ställer ytterligare krav på anpassning av arbetsmiljön. Diskrimineringsgrunden funktionshinder skulle dock inte av detta skäl uteslutas från de aktiva åtgärderna som gäller arbetsförhållandena. Tvärtom fick det anses att diskrimineringsförbuden – inklusive skyldigheten att vidta stöd- och anpassningsåtgärder – och de aktiva åtgärderna och arbetsmiljölagstiftningen kompletterar varandra på ett ändamålsenligt sätt. Kommittén menade att reglerna om aktiva åtgärder i fråga om arbetsförhållanden över huvud taget är tätt sammanflätade med reglerna i arbetsmiljölagen. Arbetsgivaren har ett stort ansvar för att tillsammans med arbetstagarna åstadkomma en god arbetsmiljö.

Åtgärderna bör ta sikte både på den fysiska och den psykosociala arbetsmiljön.

Diskrimineringslagen

Av förarbetena till nu gällande bestämmelse om arbetsförhållanden framgår bl.a. följande.⁴⁰

Arbetsgivare ska vidta sådana åtgärder som med hänsyn till resurser och omständigheterna i övrigt kan krävas för att arbetsförhållandena ska lämpa sig för alla arbetstagare oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning.

Åtgärderna ska ta sikte både på den fysiska och den psykosociala arbetsmiljön.

Skyldigheten kan sägas utgå delvis från att arbetsgivaren ska beakta vad som typiskt sett utgör skillnader mellan t.ex. kvinnor och män. En sådan skillnad som statistiskt finns är fysisk styrka, en annan att verktyg ibland är konstruerade så att de passar män bättre än kvinnor till följd av att män genomsnittligt är större än kvinnor. Bestämmelsen tar sikte på arbetsmiljön, arbetets organisation och övriga arbetsförhållanden. Det handlar i regel om enkla och praktiska åtgärder som att ha omklädningsrum och toaletter för både kvinnor och män och teknisk utrustning som passar båda könen.

Vidare avses utbildning och information till ledning, fackliga ombud och de anställda om arbetsmiljö och arbetsanpassning, och om olika gruppers förhållanden.

När det särskilt gäller etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning bör en arbetsgivare se till att sådant som arbetsorganisationen, arbetsplatsen, arbetsredskapen och arbetstider, semester- och andra ledighetsregler anpassas till de anställdas behov och de rammar arbetsgivaren har. En praktisk fråga är den om de anställda kan ta ledigt vid andra högtider än de kristna. Flexibla arbetstider kan underlätta för personer som behöver studera svenska språket. Manualer och säkerhetsföreskrifter kan behöva översättas till andra språk än svenska. Varningstext kan ersättas med symboler. En del religioner tillåter inte att utövaren äter viss mat. Den aspekten kan ha betydelse t.ex. när fria måltider ingår i lönen eller när arbetsgivaren subventionerar lunch eller andra måltider.

⁴⁰ Prop. 2007/08:95, s. 535f.

Mitt förslag

Jag föreslår att arbetsgivare ska vara skyldiga att 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 kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. Enligt mitt förslag bör bestämmelsen om arbetsförhållanden alltså gälla samtliga diskrimineringsgrunder som omfattas av diskrimineringslagen.

Jag har ingen avvikande uppfattning jämfört med Diskrimineringskommittén eller nu gällande rätt om vad arbetsgivare bör vara skyldiga att göra för att arbetsförhållande ska lämpa sig. Jag har ju också ovan lyft fram hur lagstiftaren i de ursprungliga förarbeten till jämställdhetslagen beskrivit arbetsgivarens skyldighet att genomföra åtgärder så att arbetsförhållandena ska lämpa sig för arbetstagare. Även om exemplifieringen är gjord utifrån diskrimineringsgrunden kön bör arbetsgivare kunna finna ledning där hur man kan arbeta med sin verksamhet oavsett diskrimineringsgrund. Vid sidan av detta menar jag att Diskrimineringskommittén ger en god bild av vad det handlar om. Tillsammans med beskrivningarna i förarbetena till nu gällande bestämmelse har arbetsgivare, i huvudfallet i samverkan med arbetstagarna, en bra vägledning för att på ett adekvat vis kunna inventera och analysera sin verksamhet på vis som förutsätts inom arbetet med det systematiskt målinriktade arbetet.

Utbildning av chefer och andra olika personalgrupper om de mekanismer som ligger bakom diskriminering, och annat liknande missgynnade av arbetstagare och andra personer som omfattas av förbuden, är avgörande faktor för att arbetet med aktiva åtgärder ska bli framgångsrikt. Enligt min mening är det en för hela kapitlet generell aktiv åtgärd. Inom det systematiskt målinriktade arbetet bör den därför falla under arbetsgivarens arbete med att motverka diskriminering och repressalier.

Att förena föräldraskap med förvärvsarbete (3 kap. 6 §)

Mitt förslag: Bestämmelsen om att arbetsgivaren ska underlätta för arbetstagare att förena förvärvsarbete och föräldraskap bör inte relateras till något kön. Därför föreslår jag att orden ”kvinnliga och manliga” stryks ur författningstexten. Det innebär att bestämmelsens utformning på ett bättre sätt motsvarar de verkliga förhållandena, dvs. att arbetsgivare ska underlätta för de arbetstagare som har barn och är föräldrar att förena förvärvsarbete och föräldraskap. Ändringen är närmast av redaktionell betydelse och innebär därför inga materiella förändringar.

Föreslagen författning

6 § Arbetsgivaren ska underlätta för arbetstagare att förena förvärvsarbete och föräldraskap.

Bakgrund

Regeln om att arbetsgivare ska underlätta för både kvinnliga och manliga arbetstagare att förena förvärvsarbete och föräldraskap finns i 3 kap. 5 § diskrimineringslagen. Den infördes i samband med att nya jämställdhetslagen trädde i kraft 1992.⁴¹

I förarbetena till 1992 års ändring konstaterades att det i propositionen om jämställdhetspolitiken inför 1990-talet (prop. 1987/88:105, s. 3) krävdes det en ny syn på mannens roll och en genomgripande förändring av arbetslivets organisation för att göra det möjligt för både kvinnor och män att förena förvärvsarbete och föräldraskap.⁴² I samma proposition (s. 57) betonades också att ökad uppmärksamhet måste riktas mot sådana faktorer i arbetslivet som kan försvåra uttaget av föräldraledighet. Vad det här närmast är frågan om är sådana faktorer som arbetets villkor och organisation samt de attityder som råder på arbetsplatsen när det gäller föräldraledighet. Regeringen ansåg det angeläget att en jämnare fördelning av föräldraledigheten mellan kvinnor och män kommer till stånd. Samtidigt med förvärvsarbete bär kvinnorna fortfarande i allmänhet huvudansvaret för arbetet med hem och barn. Om

⁴¹ 4 § jämställdhetslagen (1991:433).

⁴² Prop. 1990/91:113, s. 70f (jfr, s. 100f).

attityderna förändras och arbetets organiseras så att det inte försvårar för arbetstagare oavsett kön att ta sitt föräldraansvar kan kvinnors ställning i arbetslivet förbättras. Det gäller inte bara att stimulera och underlätta för männen att utnyttja sin rätt till föräldraledighet. Det gäller också att se över arbetsorganisation och arbetstider m.m. Åtgärder som i detta syfte kan bli aktuella är t.ex. att räkna tid för vård av barn som en merit, att begränsa övertid eller arbete på obekvämlig arbetstid, att göra det möjligt med deltidsarbete även på högre tjänster eller att införa flexibel arbetstid.

Diskrimineringskommittén

Diskrimineringskommittén föreslog att arbetsgivarens skyldighet att underlätta för arbetstagaren att förena förvärvsarbete och arbetsliv skulle gälla oavsett de diskrimineringsgrunder som diskrimineringslagen skulle komma att omfatta.⁴³ Kommittén menade att det fortfarande finns behov av en regel vars syfte är att stimulera och underlätta för arbetstagare oavsett kön att utnyttja sin rätt till föräldraledighet, att kvinnors och mäns möjligheter att förena förvärvsarbete och föräldraskap är en viktig jämställdhetsfråga.

Kommittén uttalade att arbetsgivaren kan rikta särskilda åtgärder mot männen på arbetsplatsen i syfte att stödja och uppmuntra deras uttag av föräldraledighet. Erfarenheterna av sådana riktade insatser är mycket goda ur alla synpunkter. Betydelsen av föräldraledighetserfarenhet bör synliggöras och värderas vid rekrytering, kompetensbedömning, befordran och lönesättning. Det måste dock ske på ett sådant sätt att det som var tänkt som aktiva åtgärder (dvs. ”kollektiv stimulans”) inte resulterar i direkt diskriminering av kvinnor – som inte får samma uppskattning för sin föräldraledighet – eller indirekt diskriminering på grund av sexuell läggning; homosexuella arbetstagare har typiskt sett barn i mindre utsträckning än heterosexuella.

Kommittén beskrev också att arbetsgivaren även bör vidta åtgärder för att motverka övertid, införa eller utöka flexitid och erbjuda föräldrar individuella arbetstider. En konkret åtgärd kan vara att ge anställda möjlighet att arbeta i hemmet genom att tillhandahålla dator, mobiltelefon och andra tekniska hjälpmedel. En annan viktig åtgärd är att ge föräldralediga en möjlighet till kontakt

⁴³ SOU 2006:22, Del 1, s. 723ff.

med arbetsplatsen genom att informera om utveckling, möten och utbildning. Detta kan ske genom att information översändes och utvecklingssamtal eller liknande hålls med den föräldralediga personen.

Diskrimineringslagen

Av förarbetena till nu gällande regel om förvärvsarbete och föräldraskap framgår bl.a. följande.⁴⁴

Åtgärder som kan vara aktuella är t.ex. att räkna tid för vård av barn som en merit, att begränsa övertid eller arbete på obekvämt arbetstid eller att införa flexibel arbetstid. En konkret åtgärd kan också vara att ge anställda möjlighet att utföra arbetet i hemmet genom att tillhandahålla dator, mobiltelefon och andra tekniska hjälpmedel. Om t.ex. arbetsorganisationen, den långsiktiga personalplaneringen och arbetstiderna ses över kan möjligheter skapas som underlättar kombinationen av förvärvsarbete och föräldraskap för såväl kvinnor som män. En annan viktig åtgärd är att ge föräldralediga en möjlighet till kontakt med arbetsplatsen genom att informera om utveckling, möten och utbildning. Detta kan ske genom att information översändes och utvecklingssamtal eller liknande hålls med den föräldralediga personen. Arbetsgivaren bör såsom tidigare rikta särskilda åtgärder mot männen på arbetsplatsen i syfte att stödja och uppmuntra deras uttag av föräldraledighet. Det måste dock ske på ett sådant sätt att det som var tänkt som aktiva åtgärder (dvs. ”kollektiv stimulans”) inte resulterar i direkt diskriminering av kvinnor, dvs. att kvinnor inte får samma uppskattning för sin föräldraledighet.

Mitt förslag

Avsikten med bestämmelsen är att arbetsgivare ska underlätta för föräldrar att också förvärvsarbeta. Vem som är förälder regleras i annan lagstiftning. Olika förmåner är kopplade till att man är förälder, t.ex. barnbidraget. Mot den bakgrunden anser jag det olämpligt att i diskrimineringslagen peka ut ett kön. Det stämmer bättre överens med rättstillämpningen i övrigt att vända sig till föräldrar när den rollen ska beskrivas. Dessutom passar detta

⁴⁴ Prop. 2007/08:95, s. 330f.

uttryck bättre in det allmänna språkbruket och de värderingar som nu råder ifråga om könstillhörighet. Nu gällande lagtext indikerar att normen är att det är man och kvinna som tillsammans har barn. Min avsikt är dock inte att ändra bestämmelsens innebörd.

Trakasserier och sexuella trakasserier (3 kap. 7 §)

Mitt förslag: Bestämmelsen om arbetsgivarens skyldighet att vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att personer utsätts för trakasserier eller repressalier eller för sexuella trakasserier bör utvidgas till att omfatta samtliga grupper som omfattas av diskrimineringslagens förbud i 2 kap. 1 §, dvs. vid sidan av arbetstagare också sökanden, praktikanter och inhyrd eller inlånad arbetskraft.

Föreslagen författning

7 § Arbetsgivaren ska vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att den som omfattas av 2 kap. 1 § p. 1–4 utsätts för trakasserier, repressalier eller för sexuella trakasserier.

Bakgrund

Reglerna om arbetsgivares skyldighet att vidta åtgärder för att förebygga och hindra att personer utsätts för trakasserier, repressalier eller för sexuella trakasserier finns i dag i 3 kap. 6 § diskrimineringslagen. Bestämmelsen motsvarar 6 § jämställdhetslagen och 6 § EDA.

Diskrimineringskommittén

Diskrimineringskommittén uttalade bl.a. följande om motsvarande bestämmelse i sitt förslag.⁴⁵

Trakasserier och annan diskriminering inom arbetslivet utgör ett problem för samtliga diskrimineringsgrunder. Åtgärder för att förebygga och förhindra sådant är därför lämpliga och viktiga komplement till diskrimineringsförbuden. En anpassning av arbets-

⁴⁵ SOU 2006:22, Del 1, s. 724ff.

miljön med hänsyn till de olika diskrimineringsgrunderna innebär att det bör åligga arbetsgivaren att vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att arbetstagare utsätts för diskriminering av något slag eller för repressalier t.ex. på grund av en anmälan om någon form av diskriminering. Inte minst trakasserier mellan arbetskamrater är starkt knutna till de olika diskrimineringsförbuden och bör lämpligen behandlas inom ramen för lagens regler om aktiva åtgärder.

Motsvarande regel i jämställdhetslagen respektive 1999 års lag mot etnisk diskriminering har tagit sikte på förebyggande och förhindrande av trakasserier, inklusive sexuella trakasserier.

De konkreta åtgärder som arbetsgivaren kan vidta är i första hand att i en policy klart slå fast att ingen form av trakasserier eller repressalier tolereras på arbetsplatsen. Man bör göra klart för de anställda vad som händer om någon bryter mot arbetsgivarens policy, t.ex. att omplaceringar eller uppsägningar kan bli aktuella.

Arbetsledare och fackliga företrädare bör utbildas så att de lär sig känna igen trakasserier. Vidare bör arbetsgivaren upprätta en beredskapsplan för hur detta ska hanteras.

De nuvarande bestämmelserna om förebyggande åtgärder omfattar endast arbetstagare, alltså de som finns på arbetsplatsen som anställda. Övriga kategorier personer som vistas på en arbetsplats under en längre sammanhängande tid är arbetssökande, personer som söker eller fullgör yrkespraktik på en arbetsplats samt inhyrd eller inlånad arbetskraft, t.ex. anställda hos ett bemanningsföretag. Kommittén bedömde att det inte fanns anledning att behålla reglernas begränsning till anställda och föreslog därför att arbetsgivarens skyldighet att vidta åtgärder skall gälla även i förhållande till de andra kategorierna.

Jämställdhetslagen

I samband med att nya jämställdhetslagen infördes 1992 kompletterades lagen med en bestämmelse om att arbetsgivaren ska verka för att inte någon arbetstagare utsätts för sexuella trakasserier eller för trakasserier på grund av en anmälan om könsdiskriminering (repressalier).⁴⁶ Genom bestämmelsen infördes en skyldighet för arbetsgivaren att rent allmänt förebygga och förhindra både sexuella trakasserier och trakasserier på grund av en anmälan om

⁴⁶ 6 § jämställdhetslagen (1991:443).

könsdiskriminering till Jämställdhetsombudsmannen eller till arbetstagarens fackliga organisation. Bestämmelsen innefattar också en skyldighet för arbetsgivaren att se till att en arbetstagare inte trakasserar en annan arbetstagare.⁴⁷

Bestämmelsen får en ny utformning genom en ändring 1998.⁴⁸ Begreppet trakasserier införs och en definition av sexuella trakasserier. Av förarbeten framgår bl.a. följande.⁴⁹ Arbetsgivarens åtgärder att förebygga och förhindra sexuella trakasserier ska ingå som ett led i det målinriktade arbetet för att aktivt främja jämställdheten i arbetslivet. Av jämställdhetslagen framgår också att arbetsgivare som ska upprätta jämställdhetsplaner även i det sammanhanget ska överväga vilka åtgärder som är behövliga på arbetsplatsen för att just förhindra och förebygga sexuella trakasserier. Man hänvisar vidare till Arbetarskyddsstyrelsens kungörelse med föreskrifter om åtgärder mot kränkande särbehandling som exempel på hur arbetsgivaren kan agera.⁵⁰

Bestämmelsen fick ytterligare en ny utformning genom en ändring som införs 2005.⁵¹ Definitionen av sexuella trakasserier togs bort ur lagen. Av förarbetena framgår bl.a. följande.⁵² Bestämmelsens lydelse har ändrats språkligt i konsekvens med jämställdhetslagens ändrade terminologi enligt vilken dels ”trakasserier på grund av kön” och ”sexuella trakasserier” ersatt det tidigare begreppet sexuella trakasserier, dels ordet repressalier ersatt trakasserier i bl.a. 22 §. Repressalier ersätter det som tidigare benämnts ”trakasserier på grund av en anmälan om könsdiskriminering”. Andra stycket upphävdes. Definitionen av trakasserier på grund av kön och sexuella trakasserier flyttades till 16 a §. Motsvarande regel i jämställdhetslagen respektive 1999 års lag mot etnisk diskriminering tog sikte på förebyggande och förhindrande av trakasserier, inklusive sexuella trakasserier.

⁴⁷ Prop. 1990/91:113, s. 101.

⁴⁸ SFS 1998:208, Prop. 1997/98:55.

⁴⁹ Prop. 1997/98:55, s. 138f.

⁵⁰ AFS 1993:17.

⁵¹ SFS 2005:476, Prop. 2004/05:147.

⁵² Prop. 2004/05:147, s. 131.

Diskrimineringslagen

Av förarbetena till nu gällande bestämmelse om att förebygga och förhindra trakasserier framgår bl.a. följande.⁵³ 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. Arbetsgivaren ska i vart fall anta en policy som slår fast att inga former av sexuella trakasserier, trakasserier eller repressalier tolereras på arbetsplatsen. Arbetsgivaren ska vidare göra klart för de anställda vad som händer om någon bryter mot arbetsgivarens policy, t.ex. att omplaceringar eller uppsägningar kan bli aktuella. Arbetsledare och fackliga företrädare bör utbildas så att de lär sig känna igen trakasserier

Mitt förslag

Trakasserier är ett inarbetat begrepp i arbetet med aktiva åtgärder och sexuella trakasserier behöver synliggöras. Med sexuella trakasserier avses ett uppträdande av sexuell natur som kränker någons värdighet.⁵⁴ Åtgärder för att förebygga och förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier är viktiga komplement till diskrimineringsförbuden. De konkreta åtgärder som arbetsgivaren ska vidta är liksom i dag i första hand att i en policy klart slå fast att trakasserier, sexuella trakasserier eller repressalier inte tolereras på arbetsplatsen. Det kan t.ex. avse information om att affischer med rasistiska eller sexistiska motiv, pamfletter eller klotter med rasistiskt innehåll inte accepteras på arbetsplatsen.

Arbetsgivaren bör göra klart för de anställda vad som händer om någon bryter mot arbetsgivarens policy, t.ex. att omplaceringar eller uppsägningar kan bli aktuella. Arbetsledare och fackliga företrädare bör utbildas så att de lär sig känna igen trakasserier och repressalier. Vidare bör arbetsgivaren utarbeta rutiner för hur eventuella trakasserier, sexuella trakasserier eller repressalier ska hanteras. Det bör såsom tidigare inte göras någon särskild begränsning av arbetsgivarens skyldigheter med avseende på vem som uppträder trakasserande så länge det är inom ramen för verksam-

⁵³ Prop. 2007/08:95, s. 536f.

⁵⁴ Se vidare prop. 2007/08:95, s. 104ff.

heten. Arbetsgivarens skyldighet att vidta förebyggande och förhindrande åtgärder bör därför även omfatta t.ex. trakasserier mellan arbetstagare.

Jag föreslår att arbetsgivare också i fortsättningen ska vara skyldiga att vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att arbetstagare utsätts för trakasserier, repressalier och sexuella trakasserier, både mellan arbetsgivaren och arbetstagare samt mellan arbetstagare.

Jag föreslår också att skyldigheten att vidta åtgärder enligt denna bestämmelse ska gälla för samtliga diskrimineringsgrunder som omfattas av diskrimineringslagen, dvs. oavsett kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. Jag har inte för avsikt att ändra det som hittills gällt ifråga om arbetsgivarens skyldighet. Jag hänvisar därför till tidigare förarbeten och det som ovan sagts. Detta innebär att arbetsgivare bl.a. ska ta fram olika policyn om dessa frågor och se till att de sprids i organisationen. Jag kan inte se att det skulle gälla olika beroende på vilken diskrimineringsgrund det handlar om. I grund och botten rör det allmänmänskliga frågor om att man ska bemöta med respekt.

Jag föreslår också att denna skyldighet ska utsträckas att gälla i förhållande till hela den grupp som omfattas av diskrimineringsförbudet i 2 kap. 1 §. Vid sidan av arbetstagare handlar det om sökanden, praktikanter och inhyrd eller inlånad arbetskraft.

3.3.4 Rekrytering (3 kap. 8–9 §§)

Mitt förslag: Jag föreslår att nuvarande bestämmelser om extern (3 kap. 7 §) och intern (3 kap. 9 §) rekrytering förs in i en gemensam bestämmelse, 8 § förslaget. Den ska omfatta arbetstagare och arbetssökanden. Bestämmelsen ska gälla oavsett kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

Nuvarande bestämmelse om att arbetsgivare vid nyanställningar, när det på en arbetsplats inte råder en i huvudsak jämn fördelning mellan kvinnor och män, särskilt ska anstränga sig för att få sökanden av det underrepresenterade könet förs över i oförändrad utformning.

Föreslagen författning

8 § Arbetsgivaren ska vid rekrytering, utbildning, kompetensutveckling verka för att den som omfattas av 2 kap. 1 § p. 1–2 har lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsned-sättning, sexuell läggning eller ålder.

9 § När det på en arbetsplats inte råder en i huvudsak jämn fördelning mellan kvinnor och män i en viss typ av arbete eller inom en viss kategori av arbetstagare, ska arbetsgivaren vid nyanställningar särskilt anstränga sig för att få sökande av det underrepresenterade könet. Arbetsgivaren ska försöka se till att andelen arbetstagare av det underrepresenterade könet efter hand ökar.

Första stycket ska dock inte tillämpas, om särskilda skäl talar emot sådana åtgärder eller åtgärderna rimligen inte kan krävas med hänsyn till arbetsgivarens resurser och omständigheterna i övrigt.

Extern och intern rekrytering

Bakgrund (extern rekrytering)

I dag regleras den externa rekryteringen genom 3 kap. 7 §. Det handlar om personer oavsett kön, etnisk bakgrund och religion eller annan trosuppfattning bättre möjlighet att kunna få en anställning.

Diskrimineringskommittén

Diskrimineringskommittén anförde bl.a. följande om möjligheten att söka lediga anställningar.⁵⁵

En arbetsgivare kan exempelvis i platsannonser ange att man välkomnar arbetssökande av båda könen och oavsett könsidentitet, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder. Arbetsgivarens skyldighet att vidta åtgärder tar sikte på arbetsgivarens handlande i samband med anställning, både vid utannonsering av det lediga arbetet och vid själva rekryteringsprocessen. För att bredda underlaget vid en rekrytering och få kvalificerade sökanden oavsett kön, könsidentitet, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning,

⁵⁵ SOU 2006:2, Del 1, s. 730f.

funktionshinder, sexuell läggning eller ålder är det nödvändigt att arbetsgivaren ser över hela rekryteringsprocessen. Då bör bl.a. analyseras vilken typ av kompetens som krävs för arbetsuppgiften, hur rekryteringen går till, om annonsen är neutralt utformad och vem som är närvarande vid intervjun. Syftet med en sådan analys är att undvika diskriminerande missgynnanden redan innan anställningsbeslutet har tagits.

Den första åtgärden är således att noggrant gå igenom vilken typ av kunskaper och erfarenheter som motsvarar den kompetens som krävs för arbetsuppgiften. Arbetsgivaren bör analysera vilken innebörd man lägger i begreppet "kompetens" och hur man värderar olika meriter hos arbetssökande. Beroende på vilka kunskaper och erfarenheter som värderas högt kan kön, etnisk tillhörighet och andra diskrimineringsgrunder ha avgörande betydelse för människors faktiska möjligheter att bedömas utifrån sina individuella egenskaper och förhållanden.

Platsannonserna bör utformas så att den är neutral vilket inte enbart avser text. Även en bild kan innehålla ett budskap. Några praktiska aspekter som är ägnade att i praktiken göra det möjligt för alla att söka anställningar kan vara att alla arbeten annonseras ut och lämnas till arbetsförmedlingen. Annonser kan sättas ut i andra medier än de arbetsgivaren brukar använda, exempelvis i invandrar-tidningar. Om arbetsgivaren kallar fler arbetssökande till intervjuer än vad som varit vanligt ökar också utsikterna att bredda variationen hos arbetsstyrkan. Arbetsgivaren bör även vid sammansättning av den grupp som arbetar med en rekrytering verka för att missgynnanden undviks. Detsamma gäller då arbetsgivaren skall undvika att intervjuer blir diskriminerande.

Diskrimineringslagen

Av förarbetena till nu gällande 3 kap. 7 § framgår bl.a. följande.⁵⁶ Arbetsgivaren ska verka för att personer oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning ges möjlighet att söka lediga anställningar. Arbetsgivarens skyldighet att vidta åtgärder tar främst sikte på arbetsgivarens handlande vid utannonsering av det lediga arbetet. En arbetsgivare kan exempelvis i platsannonser ange att man välkomnar arbetssökande av båda könen och sökanden oavsett etnisk tillhörighet, religion eller annan

⁵⁶ Prop. 2008/09:95, s. 537.

trosuppfattning. Detta ger en mycket tydlig signal om vilken policy som gäller på arbetsplatsen. Arbetsgivaren kan vidare behöva analysera sådant som vilken typ av kompetens som krävs för arbetsuppgiften, hur rekryteringen går till och vem som är närvarande vid intervjun. Arbetsgivaren bör analysera vilken innebörd man lägger i begreppet "kompetens" och hur man värderar olika meriter hos arbetssökande. Ett sätt att i praktiken göra det möjligt för alla att söka anställningar kan vara att alla arbeten annonseras ut. Annonser kan sättas ut i andra medier än de som arbetsgivaren brukar använda. Om arbetsgivaren kallar fler arbetssökande till intervjuer än vad som varit vanligt ökar också utsikterna att bredda variationen hos arbetsstyrkan.

Bakgrund (intern rekrytering)

I dag regleras den interna rekryteringen genom 3 kap. 8 §.

Diskrimineringskommittén

Diskrimineringskommittén anförde bl.a. följande om intern rekrytering.⁵⁷

Syftet, när det handlar om diskrimineringsgrunden kön, med regeln om utbildning, kompetensutveckling och andra lämpliga åtgärder för att nå jämn könsfördelning är att kvinnor skall bryta in på mansdominerade arbetsområden och vice versa. Åtgärder som utbildning, arbetsutvidgning och arbetsrotation kan i och för sig vara aktuella för andra diskrimineringsgrunder än kön.

Syftet att främja en jämn fördelning i skilda typer av arbete och inom olika kategorier av arbetstagare är dock svårt att fullfölja för övriga grunder utan att genomföra en kartläggning av arbetsplatsen. Strävan efter en jämn fördelning mellan arbetstagare på alla nivåer och med alla arbetsuppgifter är över huvud taget inte lika självklar för de andra diskrimineringsgrunderna som för kön. I vart fall är det svårt att arbeta planmässigt med dessa åtgärder.

När det gäller planmässigt jämställdhetsarbete bedömde kommittén att 3 kap. 8 § är av stor betydelse. Kommittén ansåg det önskvärt att insatser för kompetensutveckling och kunskapsöverföring kommer alla anställda till del på ett likvärdigt sätt. Man

⁵⁷ SOU 2006:22, Del 1, s. 728f.

föreslog därför att arbetsgivaren skulle verka för att alla arbetstagare, oavsett kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder – med min föreslagna terminologi, skulle ges möjlighet till kompetensutveckling och befordran. Härigenom skulle alla få möjligheter till kompetensutvecklande åtgärder såsom utbildning, arbetscirkulation och arbetsutvidgning utan att det görs en kvantitativ kartläggning av arbetsplatsen.

I detta sammanhang har också andra åtgärder betydelse, t.ex. sådant som har med det allmänna arbetsmiljöklimatet på arbetsplatsen att göra, förekomsten av stereotypa föreställningar om olika grupper, trakasserier m.m. Brister i de avseendena kan göra det i realiteten omöjligt för t.ex. en homosexuell medarbetare eller en medarbetare med ett funktionshinder att komma i fråga för en utbildning och kompetensutveckling med sikte på befordran.

Diskrimineringslagen

Av förarbetena till nu gällande 3 kap. 8 § framgår bl.a. följande.⁵⁸ Arbetsgivaren ska genom utbildning, kompetensutveckling och andra lämpliga åtgärder främja en jämn könsfördelning. Regeln gäller alltså endast för diskrimineringsgrunden kön. Här avses sådana tänkbara åtgärder som att diskutera vidareutbildning vid utvecklingssamtal, att uppmuntra kvinnor att vidareutbilda sig. Med kompetenshöjande åtgärder avses t.ex. arbetscirkulation och arbetsutvidgning. Arbetsgivaren kan vidare upprätta en utbildnings- och kompetensutvecklingsplan för att både kvinnor eller män ska kunna befordras till högre tjänster.

Mitt förslag

Extern och intern rekrytering

Mitt förslag innebär alltså en ny bestämmelse. Med den nya bestämmelsen regleras både den externa och den interna rekryteringen. Det innebär att nuvarande 3 kap. 7–8 §§ slås samman. Min avsikt är inte att den nya bestämmelsen ska medföra ett helt nytt förhållningssätt till den interna och externa rekryteringen. Snarare

⁵⁸ Prop. 2007/08:95, s. 537.

menar jag att min föreslagna utformning på ett tydligare vis beskriver hur arbetet med att främja lika rättigheter och möjligheter bör gå till. Jag anser att det inte bör vara någon skillnad i hur en arbetsgivare agerar vid externa och interna rekryteringen.

Både Diskrimineringskommittén och lagstiftaren, i förarbetena, har beskrivit vad det handlar om. Sammantaget syftar bestämmelsen till att säkerställa att arbetsgivaren i sin kompetensförsörjning verkar för lika rättigheter och möjligheter i samband med rekrytering, utbildning eller kompetensutveckling eller motsvarande. Det handlar alltså om en implementering av ett lika rättighets- och möjlighetsperspektiv i policydokument men också utvärderingsbara mål och konkreta åtgärder som syftar till en breddad rekrytering fri från diskriminering. Arbetsgivare bör presentera kravprofiler till arbetstagarrepresentanter i syfte att säkerställa att inga diskriminerande krav för anställning ställs. Lediga befattningar ska utannonseras i syfte att verka för en breddad rekrytering. Arbetsgivarens eventuella rekryteringsgrupps sammansättning ska präglas av variation vad gäller exempelvis kön, etnisk tillhörighet och ålder. Arbetsgivare ska säkerställa att intervjufrågorna inte innehåller medvetna eller omedvetna värderingar eller föreställningar som har samband med en eller flera av diskrimineringsgrunderna som kan upplevas som eller leda till direkt eller indirekt diskriminering.

I fråga om kön kan det handla om att särskilt uppmana underrepresenterat kön att söka tjänster. När det gäller övriga diskrimineringsgrunder som omfattas av bestämmelsen bör arbetsgivaren genom sitt systematiska målinriktade arbete ha en modell för hur han eller hon arbetar för att främja lika rättigheter och möjligheter vid alla former av rekrytering. I botten finns ju också minimikravet och att det är varje arbetsgivares skyldighet att se till att inte ha ett diskriminerande förhållningssätt.

Jämn fördelning mellan könen (3 kap. 9 §)

Bakgrund

Regeln infördes i den ursprungliga jämställdhetslagen som trädde i kraft 1980 som regel i den enda bestämmelsen om arbetsgivarens skyldighet att aktivt främja jämställdhet i arbetslivet.⁵⁹ Regeln gav

⁵⁹ 6 § lagen (1979:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män, prop. 1978/79:175, s. 135f och AU 1978/79, s. 19.

arbetsgivare, enligt nuvarande sätt att se på saken, en möjlighet att på grund av kön tillämpa positiv särbehandling.⁶⁰ Avsikten var att utifrån ett könsperspektiv utjämna personalsammansättningen. Regeln fördes över i 1992 års jämställdhetslag och placerades i en egen bestämmelse.⁶¹

Diskrimineringskommittén föreslog att reglerna skulle överföras till diskrimineringslagen och utökas att gälla även diskrimineringsgrunden etnisk bakgrund.⁶² Bestämmelsen fördes oförändrad över till diskrimineringslagen.⁶³ Av förarbetena framgår bl.a. följande.⁶⁴

Arbetsgivaren är skyldig att göra särskilda ansträngningar för att steg för steg arbeta för att skapa en jämnare könsfördelning på arbetsplatsen. Här avses dels strävan att få sökande av underrepresenterat kön, dels strävan att efter hand söka uppnå en jämnare fördelning av kvinnliga och manliga anställda. En arbetsgivare kan välja att tillämpa positiv särbehandling på grund av kön, dvs. vid lika meriter normalt välja sökande av det underrepresenterade könet (jfr om positiv särbehandling kommentaren till 2 kap. 2 § 2).⁶⁵

Mitt förslag

Jag föreslår inga förändringar av nu gällande regler. Och bl.a. mot bakgrund av att det är olämpligt att ha ett kvantifierat arbetssätt gällande andra diskrimineringsgrunder än kön anser jag att regeln inte bör utvidgas till att gälla andra grunder.⁶⁶ Flera remissinstanser var dessutom kritiska till att utvidga bestämmelsen på så vis som Diskrimineringskommittén föreslog.

Diskrimineringskommittén förde också ett resonemang om arbetsgivarens arbete med att få sökanden från den det underrepresenterade könet. Den ansträngningen regleras i första hand av mitt förslag om bestämmelse om intern och extern rekrytering (3 kap. 7 § förslaget).

⁶⁰ Jfr SOU 2006:22, Del 1, s. 734.

⁶¹ 9 § Jämställdhetslagen (1991:433).

⁶² SOU 2006:22, Del 1, s. 733ff.

⁶³ 3 kap. 9 §.

⁶⁴ Prop. 2007/08:95, s. 333ff och s. 538.

⁶⁵ Prop. 2007/08:95, s. 501ff.

⁶⁶ Jfr not 36.

3.3.5 Löner (3 kap. 10–13 §§)

Mitt förslag: Arbetsgivare bör vara skyldiga att verka för att förhindra osakliga skillnader i bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor oavsett någon av de diskrimineringsgrunder som omfattas av diskrimineringslagen. Detta regleras redan i dag i diskrimineringslagens kartlägningsbestämmelse gällande diskrimineringsgrunden kön. Enligt den bestämmelse som här föreslås ska motsvarande arbetet göras oavsett könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

Föreslagen författning

10 § Arbetsgivaren ska verka för att förhindra osakliga skillnader i bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor som tillämpas hos arbetsgivaren för arbetstagarna oavsett könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

Bakgrund

Diskrimineringskommittén föreslog inte att arbetsgivares arbete med lönekartläggningar bör utvidgas så att de även omfattar andra diskrimineringsgrunder än kön. Kommittén övervägde dock om det fanns skäl att föreslå någon form av motsvarande reglering beträffande lönekartläggning för diskrimineringsgrunden etnisk tillhörighet.⁶⁷ Man bedömde dock att det för en sådan åtgärd skulle krävas en jämförande kartläggning och en indelning av de anställda i olika grupper beroende på etnisk tillhörighet. Kommittén ansåg att det framför allt av integritetsskäl och praktiska skäl varken är möjligt eller lämpligt att genomföra sådana kartläggningar.

Kommittén pekade också på att diskussionen i samhället om lönediskriminering i första hand gäller skillnader på grund av kön. Det var således inte självklart att det för de andra diskrimineringsgrunderna finns samma behov av ingripande reglering som för kön. Vid en avvägning av behovet av regleringen och strävan att inte ålägga arbetsgivare alltför omfattande administrativa uppgifter

⁶⁷ SOU 2006:22, Del 1, s. 736ff.

jämte de andra svårigheter som berörts, ansåg kommittén att det då inte var nödvändigt att vidga bestämmelsens tillämpningsområde till de andra diskrimineringsgrunderna.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering var i sitt remissyttrande kritisk till kommitténs ställningstagande, särskilt i fråga om att behovet av reglering inte skulle vara lika stort för andra grunder än kön. Ombudsmannen menade bl.a. att olika regler för olika grunder ger sken av att lönediskriminering för andra grunder än kön inte är lika allvarligt och lade fram ett förslag om hur man kvantitativt kan mäta löner också på andra diskrimineringsgrunder.⁶⁸ Ombudsmannen hänvisade till att flera undersökningar visar att det förekommer svår-förklariga löneskillnader relaterade till etniskt ursprung, t.ex. Civilingenjörsförbundets undersökning från 2006: ”En bit kvar – lön och karriär för utlandsfödda ingenjörer”. Genom att utesluta möjligheten för arbetsgivare att kartlägga de etniska strukturerna på arbetsplatsen försvåras möjligheten att bedöma var insatser behöver sättas in och om målen uppnås. Många arbetsgivare mäter i dag via SCB den etniska sammansättningen av arbetstagarna. Det sker ofta planlöst och utan koppling till aktiva åtgärder för att förebygga diskriminering. Ofta samverkar olika typer av diskriminering med varandra, s.k. intersektionalitet. Detta är ofta fallet med kön och etnicitet. Ombudsmannen konstaterar att ett synliggörande av detta samband dessutom gör jämställdhetsarbetet kraftfullare. Integrationsverket sa sig i sitt remissyttrande ha förståelse för att kommittén begränsar förslaget om lönekartläggning till diskrimineringsgrunden kön men anser att det fortfarande kan vara intressant som en del i arbetet med aktiva åtgärder att gå vidare med frågan.

Mitt förslag

Jag anser att det är viktigt, inte minst med hänsyn till innehållet i Ombudsmannen mot etnisk diskriminering kritik gentemot Diskrimineringskommitténs förslag, att bestämmelserna om aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter också ska innefatta regler gällande lönefrågor utifrån en mer generell utgångspunkt än kön. Därför föreslår jag att samma regel som gäller för arbetsgivare ifråga om att kartlägga och analysera bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor ska gälla oavsett könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller

⁶⁸ Jfr Det blågula glashuset – strukturell diskriminering i Sverige (SOU 2005:56).

annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. Mitt förslag utgår från den regel som i dag finns i 3 kap. 10 § första stycket först strecksatsen) och som enligt förslaget finns i 11 § första stycket första strecksatsen.

Arbetet ligger enbart på en strukturell och kollektiv nivå. Det handlar alltså inte om att se hur olika individer värderats, utan att undersöka arbetsgivarens generella förhållningssätt i form av policy och andra liknade ställningstaganden.

Det handlar om att få fram all relevant information om lönebestämmelser som tillämpas på arbetsplatsen oavsett om de finns i kollektivavtal eller är bestämda på annat sätt. Det innebär att även sidoförmåner såsom tjänstebil, bostads- eller reseförmåner, bonus-system och liknande som utgör lön ska tas med i detta arbete. Till denna fas i arbetet hör också att sammanställa information om kriterier för inplacering i betalningsgrupper eller annan klassificering av arbetets svårighetsgrad liksom kriterier och system för att bedöma individens kvalifikationer och prestationer. Efter undersökningen ska en analys av lönesystemet genomföras. Den kan tänkas ge till resultat att man upptäcker att arbetstagare inte har tillgång till viss typ av löneförmån som de borde ha eller att reglerna på annat sätt inte är neutrala utifrån olika diskrimineringsgrunder.⁶⁹

Lönekartläggning och handlingsplan för jämställda löner (3 kap. 11–13 §)

Mitt förslag: Arbetsgivares skyldighet enligt nuvarande kartläggningsbestämmelse kvarstår. Arbetet enligt denna föreslås därför läggas utanför det systematiskt målinriktade arbetet. Det innebär att arbetsgivaren ska fortsätta att, i syfte att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män, vart tredje år kartlägga och analysera dels bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor som tillämpas hos arbetsgivaren, dels löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt samt göra handlingsplaner för jämställda löner enligt de regler som gäller i dag.

Jag föreslår att den definition av lika och likvärdigt arbete som nu finns i 3 kap 2 § andra stycket flyttas till förslagens 13 §. Det är enbart en redaktionell förändring.

⁶⁹ Jfr prop. 2007/08, s. 538ff.

Jag föreslår också att enbart arbetsgivare med minst 25 sysselsatta arbetstagare ska omfattas av de skyldigheter som föreskrivs i 11–12 §§.

Föreslagen författning

11 § I syfte att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män ska arbetsgivaren kartlägga och analysera

- löneskillnader mellan kvinnor och män som utför lika arbete och,*
- löneskillnader mellan arbetstagare i ett kvinnodominerat arbete och arbetstagare som utför ett likvärdigt arbete som inte är kvinnodominerat.*

Arbetsgivaren ska bedöma om förekommande löneskillnader har direkt eller indirekt samband med kön.

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.

12 § Arbetsgivare ska vart tredje år upprätta en handlingsplan för jämställda löner och där redovisa resultatet av kartläggningen och analysen enligt 11 §. 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 enligt denna bestämmelse gäller för arbetsgivare som vid det senaste kalenderåret sysselsatte minst 25 arbetstagare.

13 § 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.

Bakgrund

Bestämmelserna motsvaras i nuvarande 2 § andra stycket och 10–11 §§ diskrimineringslagen.

Diskrimineringskommittén

Diskrimineringskommittén föreslog reglerna om arbetsgivarens skyldighet att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män inte skulle ändras.⁷⁰

Kommittén konstaterade att jämställdhetslagens regler om lönekartläggning hade varit i kraft i ca fem år.⁷¹ Reglerna om lönekartläggning för kön bedömdes som viktiga och att de därför borde flyttas över till den nya lagen. Vidare menade man att det kunde övervägas om det finns skäl att skärpa eller på annat sätt ändra regleringen, men det ankom inte specifikt på kommittén att utföra en utvärdering av reglernas effektivitet. Kommittén hade särskilt övervägt om det finns skäl att föreslå någon form av motsvarande reglering beträffande lönekartläggning för diskrimineringsgrunden etnisk tillhörighet. För att en sådan åtgärd skulle fungera praktiskt skulle dock krävas en jämförande kartläggning och en indelning av de anställda i olika grupper beroende på etnisk tillhörighet. Kommittén ansåg att det framför allt av integritetsskäl och praktiska skäl varken är möjligt eller lämpligt att genomföra sådana kartläggningar.⁷² Det bedömdes också vara ett faktum att diskussionen i samhället om lönediskriminering i första hand gäller skillnader på grund av kön. Det är således inte självklart att det för de andra diskrimineringsgrunderna finns samma behov av ingripande reglering som för kön. Vid en avvägning av behovet av regleringen och strävan att inte ålägga arbetsgivare alltför omfattande administrativa uppgifter jämte de andra svårigheter som berörts, ansåg kommittén att det då inte var nödvändigt att vidga bestämmelsens tillämpningsområde till de andra diskrimineringsgrunderna.

⁷⁰ SOU 2006:22, s. 736f.

⁷¹ SOU 2006:22, Del 1, s. 736f.

⁷² Jfr not 36.

Diskrimineringslagen

Bestämmelsen i jämställdhetslagen om lönekartläggning fördes in i diskrimineringslagen. Detsamma gäller bestämmelsen om handlingsplan för jämställda löner.

Av förarbetena framgår bl.a. följande.⁷³

Bestämmelsen innehåller reglerna om arbetsgivares skyldigheter i fråga om lönekartläggning. Den gäller endast diskrimineringsgrunden kön. Bestämmelsen har i huvudsak utan ändring flyttats över från jämställdhetslagen. Nytt är att kartläggningen och analysen av arbetstagarnas löner och andra anställningsvillkor ska göras vart tredje år. I paragrafen anges att alla arbetsgivare, oavsett antalet anställda, vart tredje år ska göra en kartläggning och en analys av arbetstagarnas löner och andra anställningsvillkor.

Ansvaret för kartläggningen och analysen av arbetstagarnas löner och andra anställningsvillkor är arbetsgivarens, men paragrafen utgår från att arbetet ska ske i samverkan med arbetstagarna. Det är naturligt att arbetsgivaren samverkar med de lokala fackliga organisationerna. I de fall det saknas facklig verksamhet på arbetsplatsen innebär dock inte reglerna att arbetsgivare kan underlåta att samverka. Samverkan ska då ske med de anställda. Lönekartläggningens syfte framgår av paragrafen. Syftet är att ge möjlighet att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i löner och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män. Kartläggningen och analysen ska med andra ord präglas av ett jämställdhetsperspektiv.

Lönekartläggningen ska innefatta både en granskning av själva lönesystemet och en genomgång av arbetstagarnas löner. Det är logiskt och lämpligt att börja med granskningen av lönesystemet eftersom den information som därmed tas fram är till nytta också för det senare arbetet.⁷⁴

Avsikten med kartläggningen är att få fram all relevant information om lönebestämmelser som tillämpas på arbetsplatsen oavsett om de finns i kollektivavtal eller är bestämda på annat sätt. Det innebär att även sidoförmåner såsom tjänstebil, bostads- eller reseförmåner, bonussystem och liknande som utgör lön ska tas med i kartläggningen. Till denna fas i arbetet hör också att sammanställa

⁷³ Prop. 2007/08, s. 538ff.

⁷⁴ I mitt förslag flyttas alltså policyarbetet till 3 kap. 8 § förslaget. Det hindrar inte att arbetsgivaren kan fortsätta att använda sig av uppgifterna som framkommer vid granskningen av lönepolicyn vid genomgången av de enskilda arbetstagarnas faktiska löner. Jfr också ovan i motivtexten till 8 §.

information om kriterier för inplacering i betalningsgrupper eller annan klassificering av arbetets svårighetsgrad liksom kriterier och system för att bedöma individens kvalifikationer och prestationer.

Efter kartläggningen ska en analys av lönesystemet genomföras, en analys med ett jämställdhetsperspektiv. Den kan tänkas ge till resultat att man upptäcker att arbetstagare av det ena könet inte har tillgång till viss typ av löneförmån som de borde ha eller att reglerna på annat sätt inte är könsneutrala. När regelsystemet har granskats ska arbetsgivaren, i samverkan med företrädare för de anställda, kartlägga och analysera löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt. En bedömning ska göras om de löneskillnader man då finner, direkt eller indirekt har samband med kön.

För att kunna bedöma om löneskillnaderna är sakliga vid lika eller likvärdigt arbete måste arbetena grupperas på ett sådant sätt att man kan göra lönejämförelser mellan arbetstagare vars arbete kan betraktas som lika eller likvärdigt. Gruppindelningen görs på det sättet att arbetstagare som kan sägas utföra lika arbete sätts i samma grupp. Det är arbetsuppgifterna som ska styra gruppindelningen, inte avtals- eller organisationstillhörighet.

Samtliga arbetstagare, således även chefer och arbetsledare, ska omfattas av gruppindelningen. Anställningsformen har ingen betydelse som grund för gruppindelning, inte heller om arbetet utförs i hemmet eller i arbetsgivarens lokaler. Gruppindelningen är basen för den analys av löneskillnader mellan kvinnor och män som därefter ska göras.

Analysens ändamål är att undersöka om det finns löneskillnader som helt eller delvis har samband med kön. Det är önskvärt att analysen görs så brett som möjligt. Det finns givetvis inga hinder att försöka fånga upp andra löneorättvisor än de som utgör lönediskriminering i lagens mening. Som anges i lagtexten ska bedömningen särskilt ta sikte på att granska orsakerna till löneskillnader i två situationer. Den första avser arbete som är att betrakta som lika. Den andra handlar, som nedan beskrivs, om arbete som är att betrakta som likvärdigt.

Vid lika arbete ska analyseras vad eventuella löneskillnader mellan kvinnor och män beror på. Det betyder att arbetsgivaren ska göra en bedömning av löneskillnaderna mellan kvinnor och män inom de grupper man fastställt. Hela löneskillnaden ska kunna förklaras på ett sakligt sätt. Vid individuell lönesättning är det i regel nödvändigt att göra bedömningen på individnivå.

Den andra situationen handlar om löneskillnader vid arbete som är att betrakta som likvärdigt. Här ska lönejämförelserna göras på gruppnivå i syfte att upptäcka den strukturella undervärdering som kan vara förknippad med arbetsuppgifter som är eller har varit typiska för kvinnor. En grupp med arbetstagare som utför arbete som är eller brukar vara kvinnodominerat ska i lönehänseende jämföras med en grupp vars arbetstagare inte utför kvinnodominerat arbete. jämförelserna ska avse grupp eller grupper vars arbete är att betrakta som likvärdigt. Har en grupp med icke kvinnodominerat arbete en högre lönenivå än en grupp med kvinnodominerat arbete, trots att kraven i arbetet är lägre, bör jämförelserna omfatta också en sådan grupp. Analysen av lönenivåer, lönespridning och andra jämförelser som är adekvata att göra på gruppnivå ska syfta till att utröna om det helt eller delvis finns något samband mellan lön och kön.⁷⁵

Mitt förslag

Jag föreslår att arbetsgivarnas skyldigheter att åtgärda osakliga löneskillnader vid lika och likvärdigt arbete överförs oförändrade i betydelsen av vad som ska göras. Det gäller också reglerna om handlingsplan för jämställda löner. Däremot föreslår jag att enbart arbetsgivare med minst 25 sysselsatta arbetstagare ska vara skyldiga att göra lönekartläggningar och handlingsplaner för jämställda löner. Det gör jag av samma skäl som ifråga om det systematiskt målinriktade arbetet, bl.a. för att mindre arbetsgivare inte har en skyldighet att dokumentera sitt arbete och därför inte kan följas upp gällande detta på ett enkelt och adekvat sätt.

Jag vill i detta sammanhang uppmärksamma att det finns adekvat material, bl.a. har tidigare JämO gett ut handboken "Jämställdhetsanalys av löner – steg för steg".

3.3.6 Arbetsgivarens informationsplikt (3 kap. 14 §)

Mitt förslag: I fråga om arbetsgivarens informationsplikt föreslår jag en följdändring med anledning av att jag föreslår att arbetsgivare ska vara skyldiga att upprätta program i stället för planer.

⁷⁵ Prop. 1999/00:143, s. 102.

Föreslagen författning

14 § 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 om det systematiskt målinriktade arbetet enligt 3–4 § och vid kartläggning och analys för jämställda löner enligt 11–12 §§.

Avser informationen uppgifter om lön eller andra förhållanden som berör en enskild arbetstagarare gäller reglerna om tystnadsplikt och skadestånd i 21, 22 och 56 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. I det allmännas verksamhet tillämpas i stället 14 kap. 7, 9 och 10 §§ sekretesslagen (2009:400).

Mitt förslag

Jag föreslår att beteckningen plan byts ut mot beteckningen program. Det är en följdändring med anledning av mitt förslag om att arbetsgivare bör upprätta program (3–4 §§). Vidare föreslår jag följdändringar till följd av ny numrering av bestämmelserna om lönekartläggning och handlingsplan om jämställda löner.

Enligt ändringen utvidgas informationsplikten till att gälla fler diskrimineringsgrunder. Jag menar dock att det i praktiken inte handlar om en utökning. Arbetsgivaren ska i huvudsak lämna ut samma uppgifter som förut i forma av olika policydokument. När det gäller de nya grunderna ska inte kvantitativa personuppgifter lämnas ut.

3.4 Utbildning

3.4.1 Systematiskt målinriktat arbete (3 kap. 15–16 §§)

Mitt förslag: Utbildningsanordnare ska bedriva aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter genom ett systematiskt målinriktat arbete. Systematiskt målinriktat arbete innebär att utbildningsanordnarens aktiva åtgärder ska utgå från en inventering och analys av vilka hinder som finns i verksamheten mot att uppnå lika rättigheter och möjligheter enligt de skyldigheter som finns i 17–18 §§. Utbildningsanordnare ska också vart tredje år upprätta ett program med en redogörelse för vilka åtgärder utbildningsanordnaren avser att påbörja eller genomföra de kommande åren. Programmet ska följas upp. I efterföljande program redovisa hur de planerade åtgärderna genomförts. Det är inventeringen och analysen samt programarbetet som gör det målinriktade arbetet systematiskt.

Skyldigheten gällande att bedriva aktiva åtgärder inom utbildningsområdet ska gälla samtliga diskrimineringsgrunder som omfattas av diskrimineringslagen.

Till de utbildningsanordnare som i dag omfattas av främjandereglerna fogas Yrkeshögskolan och också folkhögskolor för utbildningar om minst 15 dagar och som beviljats statligt bidrag enligt förordningen (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen.

Föreslagen författning

15 § En utbildningsanordnare som bedriver utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen (1985:1100), utbildning enligt högskolelagen (1992:1434), utbildning som kan leda fram till en examen enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina eller utbildning enligt förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan ska inom ramen för sin verksamhet bedriva aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter genom ett systematiskt målinriktat arbete enligt de skyldigheter som finns i 17–18 §§.

Skyldigheterna enligt första stycket gäller också folkhögskolor för utbildningar om minst 15 dagar och som beviljats statligt bidrag enligt förordningen (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen.

16 § Systematiskt målinriktat arbete enligt 15 § innebär att utbildningsanordnarens aktiva åtgärder ska utgå från en inventering och analys av vilka hinder som finns i verksamheten mot att uppnå lika rättigheter och möjligheter. Utbildningsanordnaren ska också vart tredje år upprätta ett program med en redogörelse för vilka åtgärder utbildningsanordnaren avser att påbörja eller genomföra de kommande åren.

Utbildningsanordnaren ska följa upp programmet varje år.

En redovisning av hur de planerade åtgärderna har genomförts ska tas in i efterföljande program.

Bakgrund

På skolans område (för- och grundskola samt gymnasium) gällde fram till att diskrimineringslagen trädde i kraft den 1 januari 2009 barn- och elevskyddslagen. Skolhuvudmannen var enligt den lagen skyldig att vidta aktiva åtgärder för likabehandling samt för att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för trakasserier eller annan kränkande särbehandling.⁷⁶ Högskolorna och universiteten hade enligt likabehandlingslagen i huvudsak samma skyldigheter.⁷⁷ Barn- och elevskyddslagen omfattade eleverna oavsett diskrimineringsgrund. Likabehandlingslagen var avgränsad till att gälla för ”konstillhörighet, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning och funktionshinder”.

Diskrimineringskommittén

Diskrimineringskommittén föreslog att skyldigheterna för att vidta aktiva åtgärder enligt barn- och elevskyddslagen och likabehandlingslagen skulle flyttas över till diskrimineringslagen. Skyldigheten skulle dessutom enligt kommittén utvidgas till andra verksamheter, t.ex. att också gälla för folkbildningen med folkhögskolan och studieförbunden.⁷⁸ Dessutom föreslog kommittén att skyldigheten skulle omfatta samtliga diskrimineringsgrunder som omfattas av diskrimineringslagen. Remissinstanserna var överlag positiva till Diskrimineringskommitténs förslag.

⁷⁶ SOU 2004:20 och prop. 2005/06:38.

⁷⁷ Ds 2000:71 och prop. 2001/02:27.

⁷⁸ SOU 2006:22, Del 1, s. 752ff.

Diskrimineringslagen kom i fråga om aktiva åtgärder slutligen att omfatta samma huvudmän som de båda tidigare lagarna på utbildningssidan och utbildningar som kan leda fram till en examen enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina (3 kap. 14 §). Det har alltså en snävare omfattning än diskrimineringsförbudet (2 kap. 5–8 §§). Utbildningsanordnarnas skyldighet att vidta aktiva åtgärder gäller diskrimineringsgrunderna ”kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder och sexuell läggning. Diskrimineringsgrunderna ”könsöverskridande identitet eller uttryck och ålder (jfr 1 kap 5 § p. 2 och 6) omfattar inte skyldigheten.

I samband med att diskrimineringslagen trädde i kraft upphävdes barn- och elevskyddslagen samt likabehandlingslagen. Bestämmelserna i barn- och elevskyddslagen fördes över till skollagen (14 a kap.). Det innebär att det finns regler om att främja lika rättigheter och möjligheter på skolans område i två regelverk som dessutom tillsynas av olika myndigheter.⁷⁹ Detta innebär att barn och elever på skolområdet som inte omfattas av de diskrimineringsgrunder som räknas upp bland diskrimineringslagens bestämmelser om aktiva åtgärder har att förlita sig till att skollagens bestämmelser om aktiva åtgärder efterföljs. Omvänt innebär det att skolhuvudmännen har två regelverk att förhålla sig till som i grund och botten har samma syfte, men med olika målgrupper. I diskrimineringslagens finns sanktion på kollektiv nivå för att förmå skolhuvudmännen att efterfölja skyldigheten att vidta aktiva åtgärder. I skollagen saknas detta. Tillsynsmyndigheten är i stället hänvisad till att hitta ett individuellt fall där kränkning förekommit och hänföra detta till omständigheten att det saknas aktiva åtgärder, t.ex. en likabehandlingsplan, för att kunna stämma huvudmannen. Sanktionen består i ett individuellt skadestånd till den kränkta eleven.

Av förarbetena i diskrimineringslagen framgår bl.a. följande.⁸⁰ Utbildningsanordnare ska inom ramen för sin verksamhet bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt 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.

⁷⁹ Skolinspektionen utövar genom elevombudsmannen tillsyn över att reglerna om aktiva åtgärder i skollagen efterföljs, medan Diskrimineringsombudsmannen har tillsyn av att reglerna om aktiva åtgärder inom utbildningsområdet följs.

⁸⁰ Prop. 2007/08:95, s. 542f.

Vad som menas med barn, elever och studenter framgår av kommentaren till 2 kap. 5 §.⁸¹ Det målinriktade arbetet för de berörda utbildningarna och verksamheterna enligt skollagen bör ta sikte på att ge barnen och eleverna en säker och trygg miljö och härigenom höja verksamhetens kvalitet. När det gäller utbildning efter fullgörande av den obligatoriska skolgången bör det målinriktade arbetet ta sikte på att främja möjligheterna för personer som tillhör de i lagstiftningen skyddade grupperna att fullgöra olika typer av utbildning. Detta kan ske genom att åtgärder vidtas för att bredda rekryteringen till olika typer av utbildningar genom information. I praktiken ska det målinriktade arbetet ta sikte på dels att förebygga och förhindra sexuella trakasserier och trakasserier (3 kap. 15 §), dels att årligen upprätta en likabehandlingsplan (3 kap. 16 §).

Andra utbildningsverksamheter

Som beskrivits ovan är bestämmelserna om aktiva åtgärder jämfört med diskrimineringsförbudet begränsat till vissa verksamheter.⁸² Nedan beskriver jag två olika utbildningsverksamheter som i dag omfattas av diskrimineringsförbudet men inte av de aktiva åtgärderna. Det är den nyligen inrättade yrkeshögskolan och folkbildningen.

Yrkeshögskolan

Yrkeshögskolan startade den 1 juli år.⁸³ För verksamheten gäller lagen (2009:130) om yrkeshögskolan. Yrkeshögskolan syftar till att säkerställa att eftergymnasiala yrkesutbildningar som svarar mot arbetslivets behov kommer till stånd, att statens stöd för dessa utbildningar fördelas effektivt och att utbildningarna håller hög kvalitet. Den syftar även till att inom smala yrkesområden till-

⁸¹ Med "barn" avses de som deltar i eller söker till förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg enligt skollagen. "Elever" är de som utbildas eller som söker utbildning enligt skollagen. En "student" är enligt högskoleförordningen den som är antagen till och bedriver högskoleutbildning (se 1 kap. 4 § högskoleförordningen [1993:100]). "Studerande" är övriga som tar del av utbildningsverksamhet, såsom personer som studerar vid folkhögskolor eller deltar i kvalificerad yrkesutbildning. Även den som söker till högskolestudier eller andra studier är avsedd att omfattas.

⁸² Prop. 2007/08:95, s. 185ff jfr med s. 352ff.

⁸³ Prop. 2008/09:68.

godose behov av eftergymnasiala yrkesutbildningar som avses leda till förvärvsarbete för de studerande, eller till en ny nivå inom deras yrke. Yrkeshögskolemyndigheten (Yh-myndigheten) beslutar efter ansökan om en utbildning, som inte får vara en högskoleutbildning, ska ingå i yrkeshögskolan och hur många årsplatser utbildningen i så fall ska omfatta.

Utbildning inom yrkeshögskolan får anordnas av statliga universitet och högskolor, kommuner, landsting och enskilda fysiska eller juridiska personer. Utbildningsanordnaren får anordna utbildningen i samverkan med andra.

En utbildning inom yrkeshögskolan ska väsentligen bygga på de kunskaper som eleverna får på nationella eller specialutformade program i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper. Utbildningen ska ha sin grund i kunskap som genererats dels i produktionen av varor och tjänster, dels i vetenskap och utformas så att en hög kvalitet och yrkesrelevans nås.

Folkbildningsrådet fördelar statliga medel till folkhögskolorna och studieförbunden enligt förordningen (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen. Det handlar om mycket skiftande verksamheter. Statens stöd till folkbildningen skall ha till syfte att stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin, bidra till att göra det möjligt för människor att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen, bidra till att utjämna utbildningsklyftor och höja bildnings- och utbildningsnivån i samhället, och bidra till att bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet.

Verksamheter inom följande områden utgör i särskilt hög grad motiv för statens stöd: den gemensamma värdegrunden; alla människors lika värde och jämställdhet mellan könen, det mångkulturella samhällets utmaningar, den demografiska utmaningen, det livslånga lärandet, kulturen, tillgängligheten och möjligheterna för personer med funktionsnedsättning, och folkhälsa, hållbar utveckling och global rättvisa.

Yrkeshögskolan finns av naturliga skäl inte med i den uppräkningslista av utbildningsverksamheter som omfattas av begreppet eller annan utbildningsverksamhet (2 kap. 5 § diskrimineringslagen) eftersom den inte fanns när diskrimineringslagen trädde i kraft den 1 januari 2009.⁸⁴ Däremot bör det inte råda tvivel om att Yrkeshög-

⁸⁴ Prop. 2007/08:95, s. 506.

skolan uppfyller de mer allmänt formulerade kraven på annan utbildningsverksamhet.⁸⁵

Yh-myndigheten har anfört följande om sin verksamhet. När det gäller att bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja lika rättigheter och möjligheter är det naturligt att även anordnare inom yrkeshögskolan omfattas. Det som dock kan medföra problem är hur diskrimineringslagen ska tolkas när det gäller anordnarnas skyldigheter avseende personer med funktionsnedsättning, i de fall då på sökande saknar de mest grundläggande fysiska förutsättningar att genomföra utbildningen och få arbete inom yrket, t.ex. gravt synskadade sökande till utbildningen anläggningsdykare eller rörelsehindrade sökande till utbildning som hovslagare eller distributionsnätselektriker som ska kunna klättra i höga stolpar. Vad gäller anordnarna så utgörs de till ca. hälften av kommunala huvudmän. Övriga utbildningsanordnare är enskilda huvudmän. De krav som ställs på anpassning till personer med funktionsnedsättning gäller offentliga lokaler, inte privata. Om samma krav skulle komma att ställas på de privata att anpassa lokalerna, skulle det förändra förutsättningarna för att bedriva yrkeshögskolan i enlighet med vad lagstiftaren avsett. Vidare är ingen anordnare garanterad en permanent verksamhet. Beslut om att ingå i yrkeshögskolan fattas för två intag i taget, sedan omprövas utbildningen. En tvåårig utbildning med två intag är alltså garanterad endast under tre år. Ett krav på full anpassning av lokaler kan göra det omöjligt att starta en utbildning när kostnaderna för att starta upp ställs mot de risker det innebär att bli utfasad efter två intag. Ytterligare en omständighet i yrkeshögskolan som bör beaktas är kravet på lärande i arbetslivet (LIA). En fjärdedel av utbildningstiden eller mer ska genomföras på en arbetsplats. Varken yrkeshögskolan eller anordnarna kan ställa krav på anpassning av arbetslokaler på ett företag. Det innebär att en funktionshindrad riskerar att inte kunna komma ut på LIA och därmed inte kunna få en examen.

Folkbildningen

Folkbildningsrådet fördelar ca 3,3 miljarder kronor per år. Ungefär hälften fördelas mellan 9 centrala studieförbund. Den andra hälften fördelas till 148 folkhögskolor runt om i landet. 10 procent (ca 162

⁸⁵ Prop. 2007/08:95, s. 189.

mkr under 2010) av anslaget till folkhögskolorna fördelas som förstärkningsbidrag för pedagogiska stödåtgärder för deltagare med funktionsnedsättning och för invandrade med brister i svenska språket. För att erhålla medel måste skolans ansvariga styrelse ha fastställt en policy för skolans förstärkta insatser för dessa grupper. Ungefär 12 procent (ca 195 mkr för 2010) av anslaget till studieförbunden fördelas som förstärkningsbidrag för merkostnader för stödåtgärder för deltagare med funktionsnedsättning och för invandrade med brister i svenska språket. För att erhålla medel måste studieförbundets förbundsstyrelse ha fastställt en policy för förbundet förstärkta insatser för dessa grupper.

Under år 2009 fick 148 folkhögskolor statsbidrag av Folkbildningsrådet. Folkhögskolorna är geografiskt spridda över Sverige. Verksamhetsformerna inom folkhögskolan är långa kurser, vilka omfattar minst 15 kursdagar och Allmän kurs, som är avsedd för dem som saknar grundskole- och/eller gymnasieutbildning. Omfattar minst 30 veckor på heltid. Särskild kurs, de som inte är allmän kurs. Korta kurser, som omfattar högst 14 kursdagar.

År 2009 delade Folkbildningsrådet ut statsbidrag till Studieförbunden med mer än totalt 350 lokala avdelningar som är egna juridiska personer. Flera studieförbund har verksamhet i de flesta av Sveriges kommuner. Verksamhetsformerna inom studieförbunden är studiecirkel, består av minst tre personer, inklusive ledaren, som under minst tre sammankomster och minst nio studietimmar gemensamt söker kunskap. Leds alltid av en av studieförbunden godkänd cirkelledare, kulturprogram, som avser föreläsning, teater, sång, musik mm. Genomförs vid ett tillfälle och om minst 30 minuter, eller genom annan folkbildningsverksamhet i friare och flexiblare form. Den ger möjlighet att pröva nya former och utveckla nyskapande folkbildningsverksamhet. Tre deltagare inklusive ledaren, är ett minimum.

Mitt förslag

Jag föreslår att det förs in i lagen att också utbildningsanordnare inom samhällsområdet utbildning ska ha ett systematiskt mål-inriktat arbete för att främja lika rättigheter och möjligheter. Det bör i lag beskrivas på samma vis som på arbetslivets område.⁸⁶ För

⁸⁶ Jfr Skrivelse från Stockholms universitets studentkår dels om att det tydligare i lag bör uttryckas hur utbildningsanordnaren ska bedriva sitt arbete med aktiva åtgärder och dels om

utbildningsområdet handlar det om att främja utvecklingsmöjligheterna för studie- och arbetsmiljön i utbildningsverksamheten (17 §) samt att förebygga och förhindra trakasserier (18 §). Men enligt min mening avviker detta inte från det sätt man nu arbetar med aktiva åtgärder, som i huvudsak handlar om att utbildningsanordnaren tillsammans med barn- elev- och studentrepresentanter samverkar om att undersöka sin verksamhet efter hinder mot att alla inom verksamheterna inte har samma förutsättningar för att uppnå lika rättigheter och möjligheter för att undanröja dessa. I beskrivningarna av vad som i dag gäller enligt likabehandlingsplan lyfter lagstiftaren särskilt fram att utbildningsanordnaren, för att planen ska kunna fylla en funktion, måste sätta upp mål för sitt arbete med aktiva åtgärder.⁸⁷ Hur planen bör utformas och vad den ska innehålla bör, liksom enligt tidigare lagstiftningar om detta, ankomma på respektive utbildningsanordnare att arbeta fram.⁸⁸ Allmänt framförs att planen i dag dels bör ta sikte på ingripande i akuta situationer och dels avse både förebyggande och uppföljande verksamhet. Den bör innehålla rutiner för hur personalen i verksamheten ska agera, ansvarsförhållanden samt hur händelser och åtgärder ska dokumenteras. Jag anser att utbildningsanordnarnas arbete med de program jag vill införa ska pågå på ett liknade vis. Det systematiska målinriktade arbetet ska ske på de områden som anges i efterföljande bestämmelser. Det är självklart viktigt att utbildningsanordnaren har en dialog med de inom verksamheten som berörs av arbetet med aktiva åtgärder, dvs. bl.a. med elever och studenter. Utbildningsanordnaren bör alltid hålla dessa grupper informerade om aktuellt programarbete och hur detta har följts upp.

Utbildningsanordnaren ska i likhet med arbetsgivare i programmet redogöra för vilka åtgärder utbildningsanordnaren avser att påbörja eller genomföra de kommande åren, dvs. under den tid programmet gäller. Det innebär att utbildningsanordnaren förklarar hur de upptäckta hindren ska undanröjas. På samma vis som när det gäller arbetslivet handlar det för tillsynsmyndigheten om att kontrollera att utbildningsanordnaren efterföljer dessa skyldigheter (jfr motiven till 1–2 §§ ovan).

att reglerna om hur arbetet redovisas förs in i en regel som enbart handlar om detta, Dnr IJ 2008:05/2010/1.

⁸⁷ Prop. 2007/08:95, s. 356ff.

⁸⁸ Lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan och lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering mot elever och annan kränkande behandling av barn och elever.

Jag föreslår också att Yrkeshögskolan och folkhögskolor gällande utbildning som bedrivs med stöd av statliga bidrag och som är om minst 15 dagar som omfattas av skyldigheten att ha ett systematiskt målinriktat arbete. Avgränsningen 15 dagar beror på att folkhögskolan vad gäller de längre kurserna är mer att jämföra med övriga utbildningsväsendet. Folkbildningsrådet gör i sina system skillnad mellan korta kurser som är mindre än 15 dagar (tre veckor) och långa kurser som är 15 dagar eller fler. På så sätt blir det större samstämmighet med studieförbundens verksamhet som inte heller ska innefattas. Avgränsningen sammanfaller också med regelverket för studiemedel. Man kan bara få studiemedel för kurser om minst tre veckor. Till övriga verksamheter inom folkhögskolan som är kortvariga hör kulturprogram och öppen folkbildningsverksamhet och de kommer därmed inte heller att beröras.

I fråga om främjandearbete som riktar sig till att öka förutsättningarna för lika rättigheter och möjligheter vill jag särskilt lyfta fram att mitt förslag till systematiskt målinriktat arbete bl.a. syftar till att göra utbildningsanordnare uppmärksamma på eventuella diskriminerande faktorer i sin verksamhet. Genom att Yrkeshögskolan omfattas av den allmänna kravspecificeringen för annan utbildningsverksamhet riskerar man att inom den verksamheten drabbas av en anmälan om diskriminering.

Regeln om att utbildningsanordnare ska följa upp sitt främjandearbete flyttas till denna bestämmelse. I praktiken innebär det inget nytt jämfört med den planskyldighet som gäller i dag. Jag anser dock att ordet plan passar sämre för främjandearbete gällande de andra diskrimineringsgrunderna än kön. Därför föreslår jag att beteckningen plan utmönstras och att det systematiska målinriktade arbetet för att främja lika rättigheter och möjligheter dokumenteras i ett program.

För att bestämmelserna om utbildningsanordnares skyldighet att arbeta med aktiva åtgärder utökas till nya verksamheter för begreppet studerande in i författningen.

3.4.2 Främja barns, elevers och studerandes utvecklingsmöjligheter i studie- och arbetsmiljön (3 kap. 17 §)

Mitt förslag: En utbildningsanordnare ska främja de barns, elevers och studenters, som deltar i eller söker till utbildningsverksamheten, utvecklingsmöjligheter i studie- och arbetsmiljön oavsett någon av de diskrimineringsgrunder som diskrimineringslagen omfattar. Det är en ny beteckning på det som i nu gällande diskrimineringslag betecknas som att främja lika rättigheter och möjligheter (3 kap. 16 §).

Föreslagen författning

17 § En utbildningsanordnare som avses i 15 § ska främja utvecklingsmöjligheterna i studie- och arbetsmiljön för de barn, elever eller studerande som deltar i eller söker till utbildningsverksamheten, oavsett kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning eller ålder.

Bakgrund

Diskrimineringskommittén menade att kraftfulla åtgärder behövdes för att förhindra att barn, elever, studenter och andra som deltar i utbildning utsätts för diskriminering eller repressalier.⁸⁹ I likhet med vad som gäller i arbetslivet och i dag på högskoleområdet skulle det därför finnas en skyldighet för den som bedriver utbildning att aktivt arbeta för att förebygga och förhindra att barn, elever, studenter eller annan som tar del av utbildning utsätts för diskriminering. Skyldigheten bör på samma sätt som i arbetslivet omfatta samtliga former av diskriminering samt repressalier.

De konkreta åtgärder som den som bedriver utbildning kan vidta är, i likhet med vad som gäller för bl.a. arbetsgivare, att i en policy klart slå fast att inga former av diskriminerande handlingar eller repressalier tolereras på skolan. Vidare bör upprättas en beredskapsplan för hur eventuell diskriminering eller repressalier skall hanteras. Skolan bör också se över sina egna interna rutiner och

⁸⁹ SOU 2006:22, Del 1, s. 757ff.

ordningsregler och liknande i syfte att identifiera och avskaffa eventuella diskriminerande förhållningssätt.

I nu gällande planbestämmelse för utbildningsområdet (3 kap. 16 §) finns en regel som gör utbildningsanordnarna som omfattas av diskrimineringslagen skyldiga att främja lika rättigheter och möjligheter för barn, elever och studenter. Regeln är införd parallellt med den om planskyldigheten gällande att förebygga och förhindra trakasserier.

Av förarbetena till nu gällande diskrimineringslag följer att skyldigheten att upprätta en plan för bl.a. främjandet av lika rättigheter och skyldigheter gäller de utbildningar och verksamheter som hade liknade skyldighet enligt lagen om likabehandling av studenter i högskolan och lagen om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever, dvs. alla utbildning som avses i högskolelagen eller utbildning som kan leda fram till examen enligt lagen om tillstånd att utfärda vissa examina eller för verksamhet som avses i skollagen.⁹⁰

Det är varken i nuvarande och tidigare förarbeten närmare beskrivet vad som avses med att främja lika rättigheter och möjligheter.⁹¹

Mitt förslag

Jag föreslår att utbildningsanordnare som omfattas av diskrimineringslagens främjanderegler ska främja barns, elevers, studenters och studerandes utvecklingsmöjligheter i deras studie- och arbetsmiljö i utbildningsverksamheten. Bestämmelsen är ny men motsvarar den regel som finns i den nu gällande planbestämmelse om att främja lika rättigheter och möjligheter (3 kap. 16 §). Mot bakgrund av att det övergripande syftet med aktiva åtgärder är att främja lika rättigheter och möjligheter föreslår jag att denna aktiva åtgärd ges en ny beteckning.

Det saknas förtydligande i förarbetena om vad som nu avses med att främja lika rättigheter och möjligheter. Men jag anser att, liksom när det gäller samhällsområdet arbetsliv, skyldigheten sträcker sig utöver att enbart motverka diskriminering. I sitt tillsynsarbete har JämO tagit fram mer precisa rekommendationer. Jag anser att de utgör en bra sammanfattning av vad som är viktigt för

⁹⁰ Prop. 2007/08:95, s. 356ff.

⁹¹ Jfr SOU 2004:20 och prop. 2005/06:38 samt Ds 2000:71 och prop. 2001/02:27.

en utbildningsanordnare att ta ställning till i sin verksamhet. Dessa punkter ska dock inte betraktas som uttömmande. I de fall utbildningsanordnaren finner andra hinder i sin verksamhet bör de dessutom ingå i det systematiska målinriktade arbetet, inte minst med anledning av de råd och rekommendationer jag menar att Diskrimineringsombudsmannen bör ta som en del av sitt tillsynsarbete (4 kap. 1 § andra stycket förslaget). Men följande moment i utbildningsanordnarens verksamhet har JämO lyft fram särskilt.⁹²

Studieklimat och studiemiljö – Utbildningsanordnaren ska vidta åtgärder för att skapa en fysisk och psykosocial studiemiljö som lämpar sig för alla elever eller studenter oavsett kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

Rekrytering och antagning – Utbildningsanordnaren ska vidta åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter samt motverka diskriminering som har samband med kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder vid rekrytering och antagning.

Schemaläggning, föräldraskap och studier – Utbildningsanordnaren ska vidta åtgärder för att underlätta för elever eller studenter med barn att förena studier och föräldraskap och vid schemaläggning skapa förutsättningar för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

Betyg och examination – Utbildningsanordnaren ska vidta åtgärder för att motverka diskriminering som har samband med kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder vid betygsättning och examination.

Praktik – Utbildningsanordnaren ska vidta åtgärder för att motverka att elever eller studenter som genomför sådan praktik vilken ingår i utbildningen utsätts för trakasserier eller diskriminering som har samband med kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

Undervisning och läromedel – Utbildningsanordnaren ska vidta åtgärder i syfte att säkerställa att undervisningens innehåll och

⁹² Se bl.a. Diskrimineringsombudsmannens handledningsmaterial riktade till förskolan och skolan, som tagits fram i samarbete med Skolinspektionen, samt högskolor och universitet.

läromedlen som används inte leder till trakasserier, repressalier eller diskriminering som har samband med kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

Reglerna om det systematiska målinriktade arbetet i diskrimineringslagen bör vara så likartade som möjligt. Dessutom bör detta arbete omfatta samtliga de diskrimineringsgrunder som lagen omfattar. Det skulle enligt min mening sända felaktiga signaler att förbjuda diskriminering och samtidigt underlåta att ha ett främjandearbete gällande något enstaka av detta. Man kan då komma till slutsatsen att någon av diskrimineringsgrunderna är beaktansvärd än annan.

Arbetet med de olika momenten bör naturligtvis anpassas till de olika skoltypernas förutsättningar. Det är inte säkert att behoven är lika i t.ex. för- och högskolan. Men vad som är mest akut att göra bör avgöras inom varje lokal enhet.

3.4.3 Att förebygga och förhindra trakasserier (3 kap. 18 §)

Mitt förslag: En utbildningsanordnare ska vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att något barn eller någon elev eller studerande som deltar i eller söker till verksamheten utsätts för trakasserier eller sexuella trakasserier som har samband med kön, könsöverskridande identitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

Föreslagen författning

18 § En utbildningsanordnare som avses i 15 § ska vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att något barn eller någon elev eller studerande som deltar i eller söker till utbildningsverksamheten utsätts för trakasserier eller sexuella trakasserier.

Bakgrund

Diskrimineringskommittén konstaterade att förskola och skolor samt högskola och universitet redan var skyldiga att förebygga trakasserier.⁹³ Enligt likabehandlingslagen skulle en högskola vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att studenter eller sökande utsätts för trakasserier. Med trakasserier avsågs 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).⁹⁴ Enligt barn- och elevskyddslagen skulle huvudmannen för verksamheten eller den huvudmannen bestämmer vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för trakasserier och annan kränkande behandling.⁹⁵ Kommittén beskrev också att skolor och kommuner sedan 1997 är skyldiga att göra kvalitetsredovisningar.⁹⁶ Kommittén påpekar också att Skolverkets egeninitierade tillsyn år 2000 visade att samtliga skolor i undersökningen utom en hade ett handlingsprogram mot mobbning.⁹⁷

Nu gällande diskrimineringslagen innehåller en bestämmelse om utbildningsanordnares skyldighet att förebygga och förhindra trakasserier (3 kap. 15 §) och en planskyldighet om detta (3 kap. 16 §).

Av förarbetena framgår bl.a. följande.⁹⁸ Bestämmelsen motsvarar 4 § likabehandlingslagen och 7 § barn- och elevskyddslagen. I paragrafen anges en skyldighet för utbildningsanordnare att vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att den som deltar i eller söker till verksamheten utsätts för sexuella trakasserier eller trakasserier. Regeln gäller diskrimineringsgrunderna kön, etnisk tillhörighet, religion eller

⁹³ SOU 2006:22, Del 1, s. 757f.

⁹⁴ 4 § lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i skolan, Ds 2000:71 och prop. 2001/02:27, jfr prop. 2002/03:65.

⁹⁵ 7 § lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever, SOU 2004:20 och prop. 2005/06:38.

⁹⁶ Se förordning (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet. Den är fortfarande i kraft. Skolor och kommuner ska beskriva vilka åtgärder som behöver vidtas om målen i fråga om arbetet mot kränkningar inte nås.

⁹⁷ Se prop. 2005/06:38, s. 87.

⁹⁸ Prop. 2007/08, s. 543.

annan trosuppfattning, funktionshinder eller sexuell läggning i förhållande till de barn, elever eller studenter som deltar i eller söker till verksamheten. Här avses konkreta åtgärder som att i en policy klart slå fast att inga former av trakasserier tolereras på skolan och att upprätta en beredskapsplan för hur eventuella trakasserier ska hanteras.⁹⁹

Mitt förslag

Jag anser att utbildningsanordnare också fortsättningsvis ska vara skyldiga att förebygga och förhindra trakasserier eller sexuella trakasserier. Detta kommer också att gälla elever och studerande på Yrkeshögskolan samt folkhögskolor avseende deras längre utbildningar. Jag föreslår vidare att skyldigheten ska utvidgas så att den gäller för samtliga diskrimineringsgrunder som omfattas av diskrimineringslagen.

3.5 Värn- och civilplikt och försvarets frivilligutbildning

3.5.1 Systematisk målinriktat arbete (3 kap. 19–22 §§)

Mitt förslag: De myndigheter och organisationer som utbildar totalförsvarspliktiga och frivilliga rekryter inom försvaret bör, liksom i fråga om övriga samhällsområden som regleras i detta kapitel, göras skyldiga att bedriva aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter genom ett systematiskt målinriktat arbete. I bestämmelsen hänvisas till bestämmelserna om att främja lika rättigheter och möjligheter och att förebygga och förhindra trakasserier.

Jag föreslår att det, som i fråga om de övriga samhällsområdena som regleras i detta kapitel, införs en definition av systematiskt målinriktat arbete. Med systematiskt målinriktat arbete avses att myndigheter och organisationer som har ansvar att främja lika rättigheter på detta samhällsområde bör göras skyldiga att vart tredje år upprättar ett program med en redogörelse för vilka åtgärder de avser att påbörja eller genomföra de kommande åren. Det systematiskt målinriktade arbete

⁹⁹ Jfr Prop. 2007/08, s. 354ff.

ska utgå från en inventering och analys av vilka hinder som finns i verksamhet mot att uppnå lika rättigheter och möjligheter. De ansvariga bör också följa upp programmet varje år. En redovisning av hur de planerade åtgärderna enligt första stycket har genomförts bör tas in i efterföljande program. Det är inventeringen och analysen samt programarbetet som gör det målinriktade arbetet systematiskt.

Skyldigheten gällande att bedriva aktiva åtgärder inom detta område bör gälla samtliga diskrimineringsgrunder som omfattas av diskrimineringslagen.

Föreslagen författning

19 § De myndigheter och andra organisationer som utbildar totalförsvarspliktiga samt de som omfattas av förordningen (2010:xx) om grundläggande och kompletterande utbildning inom Försvarsmakten ska inom ramen för sin verksamhet bedriva aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter genom ett systematiskt målinriktat arbete enligt de skyldigheter som finns i 21–22 §§.

20 § Systematiskt målinriktat arbete enligt 19 § arbete innebär att de myndigheter och andra organisationer som utbildar totalförsvarspliktiga samt de som omfattas av förordningen (2010:xx) om grundläggande och kompletterande utbildning inom Försvarsmakten i sitt arbete med aktiva åtgärder ska utgå från en inventering och analys av vilka hinder som finns i verksamheten mot att uppnå lika rättigheter och möjligheter. De ska också vart tredje år upprätta ett program med en redogörelse för vilka åtgärder som avses att påbörjas eller genomföras de kommande åren.

Programmet ska följas upp varje år.

En redovisning av hur de planerade åtgärderna har genomförts ska tas in i efterföljande års program.

Bakgrund

Diskrimineringskommittén

Diskrimineringskommittén föreslog att myndigheter som utbildar totalförsvarspliktiga inom civil- och värnplikt också ska omfattas av främjandereglerna i diskrimineringslagen.¹⁰⁰ Det handlar om verksamhet enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. I huvudsak utbildas ungdomar i vanlig militärtjänst eller i vapenfri tjänst. Kommittén ansåg att den nya lagen om förbud och andra åtgärder mot diskriminering skulle ge de myndigheter som utbildar totalförsvarspliktiga inom ramen för sin verksamhet bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja totalförsvarspliktigas lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsidentitet, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder eller sexuell läggning.

Diskrimineringskommittén anförde bl.a. följande i fråga om sitt förslag om målinriktat arbete.

Den som bedriver ett främjandearbete ska ha en klar målsättning med de åtgärder som vidtas. För att nå framgång med arbetet krävs planmässighet. Kommittén påpekade att det av bl.a. Försvarsmakten har vidtagits en rad åtgärder för att skapa bättre tjänstgöringsförhållanden för kvinnor, personer med homosexuell läggning och andra grupper som är underrepresenterade i totalförsvaret. En bestämmelse med denna innebörd understryker vikten av och kan verka pådrivande på det pågående arbetet mot diskriminering hos de myndigheter som utbildar och rekryterar totalförsvarspliktiga.

Ett målinriktat arbete bör ta sikte på att främja möjligheterna för personer som tillhör de i diskrimineringslagstiftningen skyddade grupperna att fullgöra totalförsvarsplikt. Detta kan ske genom att åtgärder vidtas för att bredda rekryteringen till värn- och civilplikt av t.ex. kvinnor samt personer som tillhör etniska minoritetsgrupper. Sådana åtgärder kan ta sikte på information och utbildning om tjänstgöring i totalförsvaret. Ett målinriktat arbete av detta slag måste inbegripa fortsatt översyn av rekryteringsprocessen vad avser utformningen av kravprofiler och befattningsbeskrivningar. Som exempel kan anföras att det är av vikt att identifiera i vilken utsträckning det kan finnas osakliga krav som i praktiken medför hinder för kvinnor att fullgöra totalförsvarsplikt.

¹⁰⁰ SOU 2006:22, Del 1, s. 763 och 768.

Remissinstanserna invände inte mot Diskrimineringskommitténs förslag.

Mitt förslag

Jag konstaterar att Försvarmakten sedan Diskrimineringskommittén förslag varit föremål för en omfattande omorganisering. Man ska fr.o.m. den 1 juli i år inte längre arbeta med pliktutbildningar utan med frivillighet. Utredningen om totalförsvaret lade under 2009 fram sitt slutbetänkande.¹⁰¹ Den nya utbildningen ska omfatta frivilla rekryter som rekryteras för en tre månader lång grundutbildning. Några av dessa går vidare för att utbilda sig till officerare. Det sker antingen i försvarshögskolans regi inom officersprogrammet eller i Försvarmaktens regi inom specialistofficersutbildningen. Syftet är att respektive utbildning ska leda till en anställning. Eleverna på officersprogrammet omfattas av främjandereglererna för högskola och universitet. Specialistofficersutbildningen kommer att omfattas av detta förslag.

Lagen om totalförsvarsplikt kommer att fortsätta gälla men inte tillämpas förrän regeringen finner behov av detta. Det innebär att det bör finnas regler om att främja lika rättigheter och möjligheter både för civil- och värnplikten samt för den frivilliga utbildningen.

Totalförsvarsplikt kan fullgöras vid myndigheter, kommuner och privata rättssubjekt. Värnplikt i form av traditionell militärtjänst kan dock endast fullgöras vid Försvarmakten. Vapenfri tjänst fullgörs som civilplikt. Diskrimineringskommitténs förslag om aktiva åtgärder gäller den gruppen.

Verksamhet enligt den nya förordningen kommer bara att bedrivas av Försvarmakten.

Jag kan konstatera att förbuden i diskrimineringslagen omfattar totalförsvaret. Det pågår också en beredning inom regeringskaliet med syfte att låta förbuden också omfatta den frivilliga utbildningen. Jag föreslår därför att Försvarmakten ska vara skyldig att bedriva aktiva åtgärder gällande denna frivilliga verksamhet. Eftersom reglerna om totalförsvarsplikten ska fortsätta att gälla bör dessa bestämmelser även gälla den verksamheten, i enlighet med vad Diskrimineringskommittén föreslog.

Med systematiskt målinriktat arbete för att främja lika rättigheter och möjligheter inom detta samhällsområde avser jag i

¹⁰¹ SOU 2009:63.

praktiken samma sak som inom samhällsområdena arbetsliv och utbildning. Det innebär att den som bär skyldigheten enligt främjandereglerna ska undersöka sin verksamhet för att hitta hinder i den och åtgärda dessa. Detta arbete ska också dokumenteras i ett program som upprättas vart tredje år och som följs upp årligen. I detta arbete ligger också att det bör ske en samverkan med de som reglerna syftar till att förbättra villkoren för, dvs. rekryterna och, för det fall det blir aktuellt, med de totalförsvarspliktiga. Precis som i fråga om arbetsliv och utbildning bör detta arbete ske lokalt. Sammantaget föreslår jag därför att de myndigheter och organisationer som bedriver ett systematiskt målriktat arbete för att främja lika rättigheter och möjligheter enligt de skyldigheter som föreskrivs i 21–22 §§.¹⁰²

De myndigheter och organisationer som omfattas av dessa regler om systematiskt målriktat arbetet ska dokumentera detta arbete på ett sätt som liknar arbetet på de övriga samhällsområden som mitt förslag gäller. Programmet bör utformas lokalt. Det är viktigt att man gör en analys av vilka hinder som finns i verksamheten mot att diskrimineringslagens mål kan komma att uppnås. Också de som är ansvariga att följa dessa regler ska i programmet redovisa hur man ska undanröja hindren (jfr ovan vad som gäller i frågor om samhällsområdena, arbetsliv och utbildning).

3.5.2 Tjänstgöringsförhållanden (3 kap. 21 §)

Mitt förslag: De inom försvaret som utbildar totalförsvarspliktiga eller frivilliga rekryter ska genomföra sådana åtgärder som med hänsyn till omständigheterna kan krävas för att tjänstgöringsförhållandena ska lämpa sig för alla totalförsvarspliktigas och frivilliga rekryter oavsett kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning eller sexuell läggning.

¹⁰² Angående innebörden av myndigheter och organisationer jfr prop. 2007/08:95, s. 527f och SOU 2009:63.

Föreslagen författning

21 § De myndigheter och andra organisationer som utbildar totalförsvarspliktiga samt de som omfattas av förordningen (2010:xx) om grundläggande om kompletterande utbildning inom Försvarsmakten ska genomföra sådana åtgärder som med hänsyn till omständigheterna kan krävas för att tjänstgöringsförhållandena ska lämpa sig för alla oavsett kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning eller sexuell läggning.

Bakgrund

Av Diskrimineringskommitténs förslag framgår bl.a. följande.¹⁰³ Arbetsmiljölagen gäller främst förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Med arbetstagare jämställs totalförsvarspliktiga och vad som sägs om arbetsgivare i dessa fall skall gälla den som driver den aktuella verksamheten, t.ex. Försvarsmakten. Enligt arbetsmiljölagens allmänna bestämmelser om arbetsmiljöns beskaffenhet, är en arbetsgivare skyldig att se till att arbetsförhållandena anpassas till människors olika förutsättningar i fysiskt och psykiskt hänseende. Arbetsgivaren skall vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagare utsätts för ohälsa.

Kommittén menade att den typ av aktiva åtgärder i nu upphävda jämställdhetslagen och EDA som tog sikte på arbetsförhållanden är lämpliga även i fråga om värn- och civilplikten. Därför föreslog kommittén att de skulle införas också för detta samhällsområde och gälla för och som föreslogs skulle gälla i arbetslivet även för de diskrimineringsgrunderna som föreslogs omfatta, utom ålder. Regeln skulle enligt intentionen på motsvarande sätt i tillämpliga delar ta sikte på arbetsmiljön under tjänstgöringen, organisation av tjänstgöringen och övriga tjänstgöringsförhållanden.

Kommittén konstaterade vidare att det inom försvaret har vidtagits åtgärder för att förbättra tjänstgöringsvillkoren för totalförsvarspliktiga. Som exempel på sådana åtgärder angavs att det tillhandahålls omklädnings- och duschrum för både kvinnor och män och erbjuds uniformer och personlig utrustning som är lämpade att användas av båda könen. Ett annat exempel är att Försvarsmakten i den utsträckning det kan medges av t.ex. säkerhetsskäl numera ger

¹⁰³ SOU 2006:22, Del 1, s. 764ff.

totalförsvarspliktiga en möjlighet att bära huvudduk eller andra religiösa huvudbonader under tjänstgöring. Kommittén framhöll också att utformningen av aktiva åtgärder med sikte på diskrimineringsgrunden funktionsnedsättning – i likhet med vad som gäller vid tillämpning av det föreslagna diskrimineringsförbudet som avser värn- och civilplikt och den särskilda bestämmelsen avseende tillgänglighet för personer med funktionshinder – får ses mot bakgrund av att det kan ställas höga fysiska och psykiska krav på totalförsvarspliktiga utan att detta kan anses diskriminerande. Det är en grundläggande förutsättning vid diskrimineringsbedömningen att totalförsvarspliktiga ska uppfylla de fysiska och psykiska befattningskraven och övriga formella krav som sakligt kan motiveras för inskrivning till värn- eller civilplikt. Krav på aktiva åtgärder borde alltså enligt kommittén inte ses som en metod att ”tvinga in” människor i en verksamhet där de inte har förmåga att fullgöra de uppgifter som kan krävas. Aktiva åtgärder kan naturligt nog endast ta sikte på att underlätta tjänstgöringen för de personer som kan uppfylla dessa krav och som faktiskt fullgör totalförsvarsplikt.

Remissinstanserna var positiva till ändringen. Kommitténs förslag i denna del ledde inte till någon lagändring.

Mitt förslag

Jag ställer mig bakom de resonemang Diskrimineringskommittén hade i fråga om tjänstgöringsförhållanden. Jag föreslår därför att skyldigheten att genomföra sådana åtgärder som med hänsyn till omständigheterna kan krävas för att tjänstgöringsförhållandena ska lämpa sig för alla oavsett kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning eller sexuell läggning ska gälla både för totalförsvarsplikten och den frivilliga verksamheten.¹⁰⁴ Jag ser heller inga skäl till att beteckningen inte kan användas för båda verksamheterna, även om den ena är av frivillig art. Reglerna bör kunna tillämpas.

Diskrimineringsförbudet i lagen gäller dessutom inte för diskrimineringsgrunden ålder (2 kap. 15 § andra stycket). Av förarbetena framgår bl.a. följande.¹⁰⁵ Verksamheten inom totalförsvaret tar i flera avseenden hänsyn till personers ålder, bl.a. gäller

¹⁰⁴ Fr.o.m. den 1 juli i år träder reglerna om det frivilliga försvaret i kraft, som bygger på utredningen om totalförsvarspliktens slutbetänkande Totalförsvaret och frivillighet (SOU 2006:22).

¹⁰⁵ Prop. 2007/08:95, s. 278f.

skyldigheten att fullgöra värnplikt svenska män i åldern 19–47 år. Skyldigheten att mönstra för svenska män inträder det kalenderår den totalförsvarspliktige fyller 18 år. Om det inte finns särskilda skäl är ingen skyldig att genomgå mönstring efter det kalenderår när han fyller 24 år. När det gäller kvinnors tjänstgöring får endast den som vid antagningsprövningen fyllt lägst 18 år och högst 24 år antas till grundutbildning för värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning (över 60 dagar). Om det föreligger särskilda skäl kan den övre åldersgränsen överskridas. Vad avser förmåner till totalförsvarspliktiga finns åldersgränser anknutna till närstående som förutsättning för familjepenning och bostadsbidrag. Familjebidrag i form av näringsbidrag lämnas inte för lönekostnader som avser den bidragsberättigades barn under 16 år. För barn som fyllt 16 år krävs särskilda skäl för näringsbidrag. Var och en av dessa och andra förekommande åldersgränser har i de sammanhang de tillkommit ansetts berättigade, t.ex. av hänsyn till rikets säkerhet eller personalförsörjningen inom försvaret. Diskrimineringskommittén anger som exempel att gränsen för mönstringspliktens upphörande – 24 år – baseras på att totalförsvarets behov av personal kan tillgodoses med en sådan övre gräns (jfr överväganden i prop. 1994/95:6). Inom totalförsvarsplikten utgår vidare 19-årsgränsen för värnplikt från att underåriga inte får tas i anspråk för militärtjänstgöring med hänsyn till Barnkonventionen (jfr a. prop.). Den övre åldersgränsen för totalförsvarsplikt tar hänsyn till bl.a. hälso-tillstånd och kroppskrafter hos totalförsvarspliktiga.

Jag anser att skyldigheten att vidta åtgärder enligt denna bestämmelse bör synkroniseras i fråga om vad som gäller för diskrimineringsförbudet. Dessutom bör särskilda hänsyn tillåtas i förhållande till diskrimineringsgrunden funktionsnedsättning på så vis som Diskrimineringskommittén anför.¹⁰⁶ Sammantaget föreslår jag därför att de myndigheter och organisationer som är bedriver verksamhet enligt bestämmelsen ska genomföra sådana åtgärder som med hänsyn till omständigheterna kan krävas för att tjänstgöringsförhållandena ska lämpa sig för alla totalförsvarspliktiga och frivilliga rekryter oavsett kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning eller sexuell läggning.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Jfr också prop. 2007/08:95, s. 276.

¹⁰⁷ Angående innebörden av myndigheter och organisationer se not 102.

3.5.3 Skyldighet att förebygga och förhindra trakasserier (3 kap 22 §)

Mitt förslag: De inom försvaret som utbildar totalförsvarspliktiga eller frivilliga rekryter ska vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att de utsätts för trakasserier som har samband med kön, könsidentitet och uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning eller sexuell läggning, eller för sexuella trakasserier.

Föreslagen författning

22 § De myndigheter och andra organisationer som utbildar totalförsvarspliktiga samt de som omfattas av förordningen (2010:xx) om grundläggande om kompletterande utbildning inom Försvarmakten ska vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att någon utsätts för trakasserier som har samband med kön, könsidentitet och uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning eller sexuell läggning, eller för sexuella trakasserier.

Bakgrund

Diskrimineringskommittén konstaterade bl.a. följande.¹⁰⁸ Försvarmakten, Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk och Affärsverket svenska kraftnät var redan innan kommitténs förslag skyldiga att vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att den som tjänstgör med stöd av lagen om totalförsvarsplikt utsätts för ett uppträdande som kränker hans eller hennes integritet om uppträdandet har samband med personens könstillhörighet eller är av sexuell natur (sexuella trakasserier), personens etniska tillhörighet (etniska trakasserier) eller personens sexuella läggning (trakasserier på grund av sexuell läggning).¹⁰⁹ Åtgärderna skulle vidtas i samarbete med Totalförsvarets pliktverk och Försvvarshögskolan samt, då det bedöms lämpligt, i samråd med ombudsmännen mot diskriminering. Förordningen saknade bestämmelser om skadestånd som påföljd vid underlåtenhet att ingripa mot trakasserier.

¹⁰⁸ SOU 2006:22, Del 1, s. 767f.

¹⁰⁹ Jfr 7 kap. 6 § förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt, som fortfarande är gällande.

Enligt kommitténs mening borde kraftfulla åtgärder vidtas för att förhindra att totalförsvarspliktiga utsätts för bl.a. trakasserier. Det diskrimineringsförbud och den utrednings- och åtgärds-skyldighet i fråga om trakasserier som kommitténs föreslog bedömdes vara adekvata metoder för att komma till rätta med missförhållanden. Därutöver ansåg man att det i likhet med vad som gäller i arbetslivet och på utbildningsområdet bör finnas en skyldighet för de myndigheter som utbildar eller rekryterar totalförsvarspliktiga att aktivt arbeta för att förebygga och förhindra att totalförsvarspliktiga utsätts dels för bl.a. trakasserier som har samband med någon av de skyddade grunderna. En sådan skyldighet skulle ytterligare förtydliga ansvaret för myndigheter och organisationer att målmedvetet arbeta för att skapa en god arbetsmiljö för denna kategori.

I likhet med vad som gäller för bl.a. arbetsgivare kan de åtgärder som är aktuella att vidta vara att det på utbildningsplatsen utarbetas riktlinjer som fastslår att ingen form av trakasserier accepteras. Dessutom bör riktlinjerna göras kända på utbildningsplatsen och utarbetas en beredskapsplan för hur anmälningar om trakasserier ska hanteras.

Remissinstanserna var positiva till att inför regler som ökar främjandearbetet i fråga om bl.a. trakasserier.

Diskrimineringsförbudet och utredningsskyldigheten

I diskrimineringslagen finns ett diskrimineringsförbud inom civil- och värnplikten samt en skyldighet att utreda och veta åtgärder mot trakasserier (2 kap. 15–16 §§). Av förarbetena framgår bl.a. följande.¹¹⁰

Paragrafen innehåller bestämmelser om utrednings- och åtgärds-skyldighet mot trakasserier och sexuella trakasserier för en myndighet eller organisation som omfattas av det diskrimineringsförbud som gäller i fråga om värnplikt och civilplikt. Utrednings- och åtgärds-skyldigheten avser inte trakasserier som har samband med ålder. En myndighet eller organisation som träffas av bestämmelsen om utrednings- och åtgärds-skyldighet kan anses ha fått kännedom om att en totalförsvarspliktig anser sig ha blivit utsatt för trakasserier när en företrädare för myndigheten eller organisationen, t.ex. någon med ledande befattning på myndigheten eller organisationen, på något sätt får kännedom om sådana

¹¹⁰ Prop. 2007/08:95, s. 291ff och 527ff.

trakasserier. Detsamma gäller om befäl eller andra som ansvarar för genomförandet av utbildning av totalförsvarspliktiga får kännedom om att en totalförsvarspliktig anser sig ha blivit utsatt för trakasserier.

Omfattningen av myndighetens eller organisationens utrednings- och åtgärdsskyldighet enligt 2 kap 16 § motsvarar omfattningen av diskrimineringsförbudet i 2 kap. 15 §. Skyldigheten gäller därmed i samband med sådan verksamhet som avses i den paragrafen, dvs. mönstring, antagningsprovning eller annan utredning om personliga förhållanden, inskrivning för eller fullgörande av värnplikt eller civilplikt. Myndighetens eller organisationens utrednings- och åtgärdsskyldighet mot trakasserier som förekommit i samband med fullgörande av värnplikt eller civilplikt avser i första hand förhållandena på utbildningsplatsen under själva utbildningen eller tjänstgöringen. Härutöver avses utflykter och andra sammankomster som sker utanför utbildnings- eller tjänstgöringsplatsen, men som ändå har ett naturligt samband med verksamheten. Det görs ingen särskild begränsning av myndigheternas och organisationernas skyldigheter med avseende på vem som uppträder trakasserande. Paragrafen bör i övrigt tillämpas på samma sätt som motsvarande regler för arbetslivet och utbildningsväsendet.

Mitt förslag

I likhet med Diskrimineringskommittén anser jag att det finns goda skäl att komplettera diskrimineringsförbudet och utredningsskyldigheten med en skyldighet att vidta aktiva åtgärder för att motverka trakasserier och sexuella trakasserier. Den bästa situationen är naturligtvis att det aldrig blir aktuellt att tillämpa bestämmelserna i diskrimineringslagens andra kapitel.

Med anledning av utredningen om totalförsvarspliktens slutbetänkande pågår en beredning inom regeringskansliet, bl.a. i fråga om att civil- och värnplikten ska upphöra för att i fredstid ersättas av en frivillig utbildning (se ovan).¹¹¹ Dessa regler planeras att träda i kraft den 1 juli i år. Avsikten är att anpassa nu gällande bestämmelser till detta. Jag anser att också främjandereglerna måste utformas så att de är tillämpliga både på civil- och värnplikten samt den frivilliga utbildningen. De myndigheter som omfattas av förbudet mot diskriminering och utredningsskyldigheten är främst

¹¹¹ SOU 2009:63.

Totalförsvarets pliktverk och Försvarsmakten. Dessa myndigheter är därmed också skyldiga att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier. Andra myndigheter och organisationer som kan omfattas är bl.a. kommuner, landsting, vissa utbildningsansvariga organisationer samt enskilda vårdinrättningar.

De ansvariga myndigheterna och andra organisationer bör, precis som när det gäller samhällsområdena arbetsliv och utbildning, för att motverka trakasserier och sexuella trakasserier arbeta med att upprätta policy kring dessa frågor. Det handlar bl.a. om att vara tydlig med vilka attityder och bemötanden som accepteras och inte accepteras.¹¹²

3.6 Tillsyn

3.6.1 Ny definition av tillsyn (4 kap. 1 § tredje stycket)

Mitt förslag: Det bör i lag förtydligas att Diskrimineringsombudsmannen inom sitt område som en del av tillsynen bör lämna råd och ge vägledning åt dem som är skyldiga att följa reglerna i diskrimineringslagen om aktiva åtgärder för att öka deras förutsättningar att leva upp till kraven om detta.

Föreslagen författningstext

1 § Diskrimineringsombudsmannen ska utöva tillsyn över att denna lag följs. Ombudsmannen ska i första hand försöka få dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den.

Bestämmelser om ombudsmannens uppgifter finns också i lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen.

Diskrimineringsombudsmannen ska inom ramen för sin tillsyn lämna råd och ge vägledning.

¹¹² Jfr Arbetsdomstolen 2005 nr 63, som handlade om en arbetstagare men som i någon mån belyser en inte acceptabel miljö inom försvaret.

Bakgrund

Av förarbetena till diskrimineringslagen framgår att tillsyn som innebär myndighetsutövning ska avgränsas från tillsynsmyndighetens informations- och rådgivningsuppgifter.¹¹³ För att motivera det lyfter lagstiftaren fram att det finns en önskan om att det bör skapas en tydligare åtskillnad mellan granskande och främjande verksamheter, bl.a. för att garantera rättssäkerheten för dem som tillsynen riktas mot.¹¹⁴ Synsättet har sin grund i Tillsynsutredningens förslag om en effektivare offentlig tillsyn (SOU 2004:100). Till stöd för sin uppfattning hänvisar lagstiftaren till en planerad riktlinjeproposition i vilken regeringen har haft för avsikt att presentera riktlinjer med grundläggande och tydliga principer för tillsyn.

Samtidigt påpekar lagstiftaren att detta inte hindrar att tillsynsmyndigheten samtidigt har till uppgift att arbeta främjande och förebyggande för att effektivt uppnå lagstiftarens mål.¹¹⁵ Vidare framhålls att tillsynsmyndigheten bör agera dels på ett individuellt plan genom att ge råd, stöd och upplysningar till dem som utsatts för diskriminering, dels agera på ett mer generellt plan genom att ta initiativ till olika former av åtgärder mot diskriminering, såsom överläggningar och andra kontakter med myndigheter, företag enskilda och organisationer samt genom utbildning, information och liknande.¹¹⁶

I förarbetena klargörs dessutom att det krävs att nya arbetsformer och modeller prövas för att arbetet mot diskriminering ska bli framgångsrikt.¹¹⁷ Vidare konstaterar lagstiftaren att arbetet bör vara offensivt och utåtriktat. I uppgiften ligger det självklara att myndigheten som det uttrycks i direktivet mot etnisk diskriminering (direktiv 2000/43/EG) och likabehandlingsdirektivet (76/2007/EEG, ändrat genom direktiv 2002/73/EG) ska kunna offentliggöra oberoende rapporter om och lämna rekommendationer i frågor som rör diskriminering.

I olika forskningsrapporter har det framkommit att den strikta åtskillnad som i dag ofta tillämpas av tillsynsmyndigheter mellan den granskande tillsynsverksamheten och den rådgivande verksamheten i verkligheten visar vara svår att tillämpa. Den bl.a. hämmar

¹¹³ Prop. 2007/08:95, s. 379.

¹¹⁴ Jfr prop. 2006/07, bilaga till UO 2 Samhällsekonomi och förvaltning.

¹¹⁵ Prop. 2007/08:95, s. 371.

¹¹⁶ Prop. 2007/08:95, s. 379.

¹¹⁷ Prop. 2007/08:95, s. 382.

samarbetet mellan de som på tillsynsmyndigheter arbetar inom de olika funktionerna. De som arbetar i de olika verksamheterna behöver kommunicera med varandra på ett adekvat sätt för att hela främjandearbetet ska utvecklas i en positiv riktning, dvs. att man får de önskade effekterna.¹¹⁸ Det har också utvecklats en osäkerhet kring huruvida man över huvud taget kan ge råd och vägleda utan att bryta mot reglerna och äventyra rättssäkerheten. Det innebär att det blivit svårare för dem som bär skyldigheter enligt olika lagstiftningar att veta vad de måste göra för att uppfylla kraven i lagarna, dvs. i fråga om diskrimineringen sämre förutsättningar för arbetsgivare och utbildningsanordnare att främja lika rättigheter och möjligheter.

Under beredningen av den ovan nämnda riktlinjepropositionen har regeringen också begränsat sig på så vis att man nu enbart har för avsikt att lämna över en riksdagsskrivelse om detta till riksdagen under året. Regeringen överväger alltså inte att gå fram med vare sig den lag, som Tillsynsutredningen föreslog, eller ens en s.k. riktlinjeproposition. Den är fortfarande under beredning. I en riksdagsskrivelse anger regeringen för riksdagen den inriktning den tänker ha i olika frågor.

Nya tillsynsregler i socialtjänstlagen

När det gäller tillsyn av verksamhet som utförs enligt socialtjänstlagen träder den 1 januari 2010 i kraft vissa ändring.¹¹⁹ Avsikten är att ta fram en ny definition av tillsynen. Lagstiftaren anger under rubriken Tillsynsrollen i övrigt bl.a. följande.¹²⁰ Socialstyrelsen ska inom ramen för sin tillsyn lämna råd och ge vägledning, kontrollera brister och missförhållanden avhjälps samt förmedla den kunskap och de erfarenheter som erhålls genom tillsynen. I tillsynsmyndighetens uppdrag ingår också att informera och ge råd till allmänheten. Under rubriken uppgifter som kompletterar tillsynen anförs att den omständigheten att tillsynens primära uppgift är att granska verksamheter inte innebär att de som utöver den enbart ska ägna sig åt att granska. I tillsynsmyndighetens uppgifter måste även rymmas andra aktiviteter som kompletterar tillsynen med syfte att vara lärande, förebyggande och stödjande. Rådgivning och vägled-

¹¹⁸ Se bl.a. Arbetsmiljöverket, 2006, Bruhn, 2006, och Johansson, Frick & Johansson, 2004.

¹¹⁹ Prop. 2008/09:160.

¹²⁰ Prop. 2008/09:160, s. 75ff.

ning är sådana uppgifter. Mot den bakgrunden införde lagstiftaren regler om detta (13 kap. 3 § socialtjänstlagen).

Av författningskommentaren framgår bl.a. följande i fråga om den kompletterande uppgiften vid tillsyn enligt socialtjänstlagen.¹²¹ I bestämmelsen preciseras övriga uppgifter, med nära samband med den tillsyn, som ska utföras av Socialstyrelsen, den s.k. tillsynsrollen. Socialstyrelsen ska inom ramen för sin tillsyn lämna råd och ge vägledning, kontrollera att brister och missförhållanden avhjälps, förmedla kunskap och erfarenheter som erhålls genom tillsynen samt informera och ge råd till allmänheten. I den mån allmänheten vänder sig till Socialstyrelsen i ett ärende, som kan bli föremål för tillsyn, är den vägledning och den rådgivning som Socialstyrelsen förmedlar en del i styrelsens tillsynsroll. Även rådgivning till socialnämnder och till dem som utför socialtjänstinsatser i enskild eller offentlig verksamhet ingår därmed i tillsynsrollen om denna har samband med tillsynen. Paragrafen har utformats i enlighet med Lagrådets förslag.

Utformningen av den nya bestämmelsen justerades efter lagrådets yttrande som anförde följande.¹²² De uppgifter som föreslås ankommer på Socialstyrelsen och som anges i paragrafen ska enligt författningskommentaren ha ett nära samband med Socialstyrelsens tillsyn enligt 1 och 2 §§. Detta samband kommer till ett bättre uttryck med följande lydelse: ”Socialstyrelsen ska inom ramen för sin tillsyn”. Så kom också lagen att utformas. I förarbetena påpekas också att det är viktigt att myndigheten är tydlig med vad som är tillsyn enligt den föreslagna definitionen och vad som inte är tillsyn. Det får inte råda något tvivel om vad som är en granskning av efterlevnad av lagar och bestämmelser och vad som är råd och förslag på förbättringsområden.

Mitt förslag

Min bestämda uppfattning är att råd och vägledning från expertmyndigheter, som t.ex. tillsynsmyndigheter, är en förutsättning för ett bra och adekvat arbete för främjande av lika rättigheter och möjligheter. Jag konstaterar samtidigt att de ombudsmän som fanns innan diskrimineringslagen trädde i kraft i stor omfattning utformade olika dokument som liknar sådana allmänna råd som

¹²¹ Prop. 2008/09:160, 112.

¹²² Prop. 2008/09, s 112, jfr s. 180.

myndigheter ofta ger ut med stöd av olika författningar. Dessa av ombudsmännen framtagna dokumenten har lika lite som s.k. allmänna råd varit bindande, men vägledande för de olika aktörerna som haft skyldighet att följa bestämmelser i de skilda anti-diskrimineringslagarna.

På olika ställen i propositionen som ligger till grund för diskrimineringslagen och övriga ändringar som genomfördes i samband med den anförde också lagstiftaren att ombudsmannen har ett uppdrag som innebär att man ska ge information och rekommendationer.¹²³ Lagstiftaren har också framhållit att det för den nya ombudsmannen är en viktig del av tillsynen att lämna rekommendation om diskrimineringsfrågor, inte minst utifrån EU-rätten.

Mitt förslag till att förbättra arbetet med att främja lika rättigheter och möjligheter bygger på att de som är skyldiga att följa reglerna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen ska arbeta systematiskt målinriktat med att främja lika rättigheter och möjligheter. Jag fokuserar därmed i första hand att metoderna för att arbeta med aktiva åtgärder blir mer adekvata och kontinuerliga. Tanken är att man inom verksamheterna ska ha ett ständigt pågående arbete med att inventera och undanröja hinder. På så vis blir arbetet med att främja lika rättigheter och möjligheter systematiskt i stället, som ofta nu är fallet, bestående i spridda punktinsatser som på inget vis systematiseras.

Jag har i samband med att jag utvecklat förslagen om hur systematiskt målinriktat arbetet bör utföras beskrivit bl.a. att Diskrimineringsombudsmannen bör vara en resurs för att det på bästa sätt ska kunna etableras i de olika verksamheterna. Det innebär att betydelsen av sådant arbete som de tidigare ombudsmännen gjorde genom att utforma rekommendationer och råd till bl.a. arbetsgivare och utbildningsanordnare fortfarande är av stor vikt. Jag menar att det till och med utgör fundamentet i Diskrimineringsombudsmannens arbete för att på strukturell nivå främja lika rättigheter och möjligheter. Mot den bakgrunden, och med hänsyn till att lagstiftaren på det sociala området valt att i lag lyfta fram denna del av tillsynsarbetet, föreslår jag att den bestämmelse i diskrimineringslagen, i likhet med vad som gjort i fråga om motsvarande bestämmelse i socialtjänstlagen, som reglerar Diskrimineringsmannens tillsynsansvar (4 kap. 1 §) kompletteras med en

¹²³ Se t.ex. prop. 2007/08:95, s. 379 och 382.

regel om att denna inom ramen för sin tillsyn ska ge råd och vägledning.

Anders Bruhn har exempelvis i en artikel beskrivit frågan om hur tillsynsmyndigheter ska förhålla sig till den granskande tillsynen och dess rådgivande roll.¹²⁴ I dag är den ofta uppdelad hos tillsynsmyndigheterna. Men det har sedan i praktiken visat sig vara svårt och ibland kontraproduktivt att skilja dessa roller från varandra. Bruhn har studerat implementeringen av det systematiska arbetsmiljöarbetet hos arbetsgivare. Han konstaterar att reglerna om tillsynen är designade att ge stöd åt arbetsgivaren så han eller hon kan skapa processer och system för självreglering. Men i praktiken tolkas och tillämpas reglerna statiskt och oflexibelt. Man frågar bara efter dokument för att få bekräftat att arbetsgivaren efterfyllt sin skyldighet utan att vidare kontrollera detta. I verkligheten visade det sig att den strategin inte är till gagn för arbetsmiljöutvecklingen. Arbetet blir passivt i stället för att uppmuntra till självreglering. Bruhn anser att tillsynsmyndigheternas granskning bättre behöver anpassas till lagstiftarens intentioner, dvs. att arbetsgivaren ska skapa processer och system för självreglering. En grundbult för att nå detta mål är att reglerna är kända och förstådda samt tillämpbara.

Det handlar inte om att Diskrimineringsombudsmannen ska ge råd i ett enskilt ärende. Inte heller handlar det om att förtydliga ombudsmannens skyldighet att ge råd till allmänheten. I stället menar jag att förtydligandet på ett adekvat vis lyfter fram att ombudsmannen ska ge rekommendationer och råd till en arbetsgivare, utbildningsanordnare eller annan huvudman som ska arbeta systematiskt med främjandefrågor om hur man på ett generellt strukturellt och kollektivt plan bäst uppfyller sina skyldigheter enligt de aktiva åtgärderna. Det är viktigt, inte minst utifrån rätts säkerhetsaspekter, att den nya regeln bara tillämpas på ett generellt plan och inte i individuella fall. Och som lagstiftaren påpekar när det gäller ändringen i socialtjänstlagen anser jag att det också på detta område är viktigt att tillsynsmyndigheten inte uppträder som en konsult.

Mitt förslag i denna del påverkar alltså inte hur ombudsmannen i dag arbetar för att vägleda enskilda personer ur allmänheten. Förslaget innebär ingen ändring i formell mening av Diskrimineringsombudsmannens granskade uppdrag. Men för att i ett inledande

¹²⁴ The Inspector's dilemma under regulated self-regulation, Ander Bruhn, Örebro universitet, Policy and Practice in Health and Safety, 2006.

skede kunna bidra med det stöd som efterfrågas med anledning av att ett krav på systematiskt målinriktat arbete införs bör ombudsmannen prioritera denna tillsyn framför den granskande.

Samtidigt vill jag påpeka att det är viktigt att Diskrimineringsombudsmannen i detta arbete tar hjälp av andra expertmyndigheter och organisationer som är verksamma inom de samhällsområden främjandereglerna tillämpas inom.

3.6.2 Viten (4 kap. 5 §)

Mitt förslag: Den som inte fullgör sina skyldigheter enligt 3 kap. 3, 11–12, 14–15 eller 19 §§ kan vid vite föreläggas att fullgöra dem.

Föreslagen författning

5 § Den som inte fullgör sina skyldigheter enligt 3 kap. 3, 11–12, 14–15 eller 19 §§ kan vid vite föreläggas att fullgöra dem. Ett sådant föreläggande meddelas av Nämnden mot diskriminering på framställning av Diskrimineringsombudsmannen.

Föreläggandet kan riktas även mot staten som arbetsgivare eller som huvudman för utbildningsverksamhet *eller Försvarsmakten*.

Om ombudsmannen förklarar sig inte vilja göra en framställning till nämnden om vitesföreläggande, får en central arbetstagarorganisation i förhållande till vilken arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal göra en framställning i fråga om 3 kap. 3, 11–12 eller 14 §§.

Bakgrund

Enligt 4 kap 5 § diskrimineringslagen ska den som inte följer bestämmelserna om aktiva åtgärder föreläggas att vid äventyr av vite göra det.¹²⁵

¹²⁵ Prop. 2007/08:95, s. 347ff, 359ff och 546f.

Mitt förslag

Det finns redan i dag rutiner, regler och praxis för hur en granskande tillsyn ska gå till för att både vara rättssäker och bidra till hur olika verksamheter utvecklas och förbättras kvalitetsmässigt.¹²⁶ Tillsynen ska i första hand bygga på att arbetsgivaren frivilligt följer lagen. Mitt förslag innebär ingen förändring i den delen. Jag anser dessutom att skyldigheten att vidta aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter enligt diskrimineringslagen också i fortsättningen ska vara vitessanktionerad. Eftersom mitt förslag i huvudsak bygger på att de som ska efterfölja skyldigheterna har bra modeller för att upptäcka och undanröja hinder i verksamheten är det en adekvat åtgärd att rikta vitessanktionen mot just detta. Därför föreslår jag att vite bör utdömas i fall där de som inte efterföljer sina skyldigheter att bedriva aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter genom ett systematiskt målinriktat arbete. Både enligt nuvarande regler om vitesförelägganden och enligt de som gällde enligt upphävda jämställdhetslagen har det varit möjligt att vitesförelägga enligt de olika skyldigheterna. I praktiken har det ändå nästan uteslutande gjorts enbart med hänvisning till arbetsgivares skyldighet att ha jämställdhetsplaner, med bl.a. handlingsplan för jämställda löner. Mot den bakgrunden innebär mitt förslag ur formell synvinkel inte en avsevärd förändring. Mitt förslag syftar dock till att det ska vara möjligt att rikta en vitessanktion gentemot den som inte uppfyller skyldigheten att bedriva aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter genom ett systematiskt målinriktat arbete. Det innebär att bäraren av skyldigheten måste uppfylla de olika moment som anges i bestämmelserna om aktiva åtgärder.

Jag har i motiven till förslaget 3 kap. 3–4, 15–16 och 19–20 §§ utvecklat vad jag avser med systematiskt målinriktat arbete. Det är detta, när det gäller det systematiskt målinriktade arbetet, som är det avgörande. Ett minimikrav bör vara att man under en tid kan se att arbetet fortskrider. Det ska alltså inte vara tillräckligt att enbart datera om ett program. Tillsynsmyndigheten bör alltså kunna konstatera att det pågår ett arbete med aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter på arbetsplatsen.¹²⁷ Dessutom måste de som omfattas av skyldigheterna i programmet redo-

¹²⁶ Se bl.a. not 125 och prop. 2007/08:95, s. 370ff.

¹²⁷ I fråga om möjligheterna att rikta vitesförelägganden mot staten hänvisa till överväganden i prop. 2007/08:95, s. 349f och 359ff.

visa hur man ska undanröja de hinder man upptäckt i analysen. Det innebär dock inte att tillsynsmyndigheten kan rikta sanktion mot de ansvariga för att de faktiskt ska efterfölja programmet. Det ställer krav på en helt annan grad av precisering i lag än vad som föreligger nu och jämfört med mitt förslag. Min bedömning är att det heller inte funnits förutsättningar att föreslå den typen av regler, i vart fall på arbetslivets område. Och eftersom jag strävat efter att föreslå liknande arbetssätt för dem som är skyldiga att bedriva aktiva åtgärder på de olika arbetsområdena har jag stannat vid förslaget om att det ska göras en analys och att de upptäckta hindren dokumenteras för att åtgärdas enligt en beskrivning i programmet. Jag tror också att en för detaljerad lagstiftning kan verka hämmande på viljan att hitta hindren. Jag tror däremot att dialogen mellan de ansvariga och de som befinner sig i verksamheterna samt med tillsynsmyndigheten är mer fruktbar som modell för att komma vidare med arbetet för att främja lika rättigheter och möjligheter.

Vite med anledning av att en arbetsgivare inte efterföljer sina skyldigheter enligt 3 kap. 11–12 §§ (om bl.a. lönekartläggning och handlingsplan för jämställda löner) kan föreläggas för sig. I den delen föreslår jag alltså inga förändringar utom i fråga om vilka som är skyldiga att genomföra detta. Likaså kan vite föreläggas som en enskild åtgärd för att få arbetsgivaren att efterfölja sin informationsplikt enligt 3 kap. 14 §.

4 Författningskommentarer

Diskrimineringslagen (2008:567)

1 kap. 1 §

Konsekvensändring med anledning dels av att den diskrimineringsgrund som hittills benämnts som könsöverskridande identitet eller uttryck ska benämnas som könsidentitet eller könsuttryck och dels av att den diskrimineringsgrund som hittills benämnts som funktionshinder ska benämnas som funktionsnedsättning. Avsikten är inte att förändra innebörden i benämningarna.

Se närmare om utredningens överväganden i kommentaren till 1 kap. 5 §.

1 kap. 4 §

Konsekvensändring med anledning dels av att den diskrimineringsgrund som hittills benämnts som könsöverskridande identitet eller uttryck ska benämnas som könsidentitet eller könsuttryck och dels av att den diskrimineringsgrund som hittills benämnts som funktionshinder ska benämnas som funktionsnedsättning. Avsikten är inte att förändra innebörden i benämningarna.

Se närmare i kommentaren till 1 kap. 5 §.

1 kap. 5 §

Den diskrimineringsgrund som hittills benämnts som könsöverskridande identitet eller uttryck ska benämnas som könsidentitet eller könsuttryck och den diskrimineringsgrund som hittills benämnts som funktionshinder ska benämnas som funktionsnedsättning. Avsikten är inte att förändra innebörden i benämningarna.

Utredningens övervägande finns i avsnitt 5.2.

2 kap. 1 och 5 §§

Konsekvensändring med anledning av att den diskrimineringsgrund som hittills benämnts som funktionshinder ska benämnas som funktionsnedsättning. Avsikten är inte att förändra innebörden i benämningen.

Se närmare om utredningens överväganden i kommentaren till 1 kap. 5 §.

3 kap. 1 §

I bestämmelsen slås fast att kapitlets bestämmelser syftar till att de som har ansvar att följa dem på ett kollektivt och strukturellt plan med aktiva åtgärder ska främja lika rättigheter och möjligheter.

Utredningens övervägande finns i avsnitt 3.2.1.

3 kap. 2 §

Enligt bestämmelsen bör arbetsgivare samverka med arbetstagare om dennes skyldigheter enligt kapitlet. Samverkansregeln har samma innebörd som motsvarande regel i hittills gällande 3 kap. 1 § (jfr bl.a. prop. 2007/08:95, s. 322ff och 533f). Den har också ersatt regeln i 3 kap. 2 § första stycket om att arbetsgivare tillsammans med arbetstagare särskilt ska verka för att utjämna och förhindra skillnader löner och andra anställningsvillkor.

Utredningens övervägande finns i avsnitt 3.3.1.

3 kap. 3 §

Enligt bestämmelsen ska arbetsgivare, som senaste kalenderåret sysselsatt minst 25 arbetstagare, inom ramen för sin verksamhet bedriva aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter genom ett systematiskt målinriktat arbete enligt de skyldigheter som finns i 5–10 §§, och motverka diskriminering och represalier i arbetslivet. Betydelsen av inom ramen för sin verksamhet

ändras inte jämfört med vad som hittills gällt enligt diskrimineringslagen (jfr prop. 1978/79:175, s. 2 och 134ff).

Bestämmelsen syftar till att klargöra för arbetsgivare hur de ska arbeta för att främja lika rättigheter och möjligheter. Det ska ske genom ett systematiskt målinriktat arbete. Vad det innebär att arbeta på ett systematiskt målinriktat arbete med aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter definieras i 4 §. Arbetsgivare ska arbeta med samtliga skyldigheter som anges i 5–10 §§.

Gällande arbetet med löner till följd av kön, bl.a. ifråga om lönekartläggning och handlingsplan för jämställda löner, finns särskilda föreskrifter i 11–13 §§.

Utredningens överväganden finns i kapitel 3.3.2.

3 kap. 4 §

I bestämmelsen definieras systematiskt målinriktat arbete enligt 3 §. Det innebär att arbetsgivaren ska göra en inventering och analys av vilka hinder det finns i verksamheten dels angående de skyldigheter som anges i 5–10 §§, dels för att motverka diskriminering och repressalier. I systematiken ingår också att vart tredje år upprätta ett program med en redogörelse för vilka åtgärder arbetsgivaren avser att påbörja eller genomföra de kommande åren. Arbetsgivaren är alltså skyldig att ha ett systematiskt målinriktat arbete på samtliga personalpolitiska områden som anges i kapitlet, dvs. arbetsförhållanden, rekrytering och löner. I fråga om löner handlar det inte om det arbete som enligt 11–13 §§ ska bedrivas gällande diskrimineringsgrunden kön. När det gäller att på ett generellt plan arbeta mot diskriminering och repressalier avses här bl.a. utbildning av chefer och personal i dessa frågor.

Genom bestämmelsens *tredje stycke* klargörs att arbetsgivaren bör följa upp programmet varje år. Det innebär att det i programmet bör beskrivas i vilken utsträckning det planerade föregående arbetet utförts. Avsikten med detta är att arbetsgivaren ska kunna visa upp att det pågår ett arbete enligt 3 §. Det krävs också att det mellan olika program görs en uppföljning av hur arbetet med de olika diskrimineringsgrunderna fallit. Det är inte acceptabelt att en arbetsgivare väljer bort att arbeta med en eller flera diskrimineringsgrunder. Under den tid som löper över två program ska

arbetsgivare gjort en analys gällande samtliga diskrimineringsgrunder som omfattas av diskrimineringslagen.

All dokumentation enligt denna bestämmelse ska vara skriftlig.

Övergripande innebär systematiskt målinriktat arbete att arbetsgivaren gjort en analys av vilka hinder som finns i verksamheten i ett program. För det fall arbetsgivaren inte gör ett nytt program efter tre år eller följt upp det gällande så som föreskrivs i lagen har han eller hon inte efterföljt sina skyldigheter. Tillsynen ligger på att arbetsgivaren har ett systematiskt målinriktat arbete (se vidare i motiven till 4 kap. 5 §). En arbetsgivare som t.ex. under en treårsperiod inte arbetat med att underlätta föräldrars möjlighet att förvärvsarbeta kan inte anses ha uppfyllt kraven. Inte heller exempelvis den arbetsgivare som inte verkat för att förhindra osakliga skillnader i sina bestämmelser och sin praxis om löner gällande någon eller några diskrimineringsgrunderna könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

Denna bestämmelse ska tillsammans med 3 § läsas som en metodanvisning för att främja lika rättigheter och möjligheter inom arbetslivet genom aktiva åtgärder. Exempel på vad man kan göra ifråga om de olika skyldigheterna framgår av 5–10 §§.

I *sista stycket* framgår att arbetsgivaren i efterföljande program ska lämna en redovisning av hur det planerade åtgärderna enligt första stycket genomförts.

Utredningens övervägande finns i avsnitt 3.3.2.

3 kap. 5 §

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 3 kap. 4 § diskrimineringslagen.

Arbetsgivaren ska vidta sådana åtgärder som med hänsyn till arbetsgivarens resurser och omständigheter i övrigt kan krävas för att arbetsförhållanden ska lämpa sig för alla arbetstagare oavsett kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. Reglerna om arbetsgivares skyldighet att verka för att lämpliga arbetsförhållanden infördes först i den ursprungliga jämställdhetslagen (jfr prop. 2007/08:95, s. och 327ff och 545f) men har utvidgats till att gälla samtliga diskrimineringsgrunder som diskrimineringslagen omfattar. Bestämmelsen har inte getts en ny

innebörd, utöver att den nu alltså gäller för samtliga diskrimineringsgrunder som diskrimineringslagen omfattar. Arbetsgivaren görs alltså skyldig att i sitt systematiska målinriktade arbete för att främja lika rättigheter och möjligheter också göra en inventering av sin verksamhet utifrån detta perspektiv. I de gamla förarbetena finns exempel på lämpliga åtgärder.

Utredningens överväganden finns i avsnitt 3.3.3.

3 kap. 6 §

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 3 kap. 5 § diskrimineringslagen.

Ändringen är av redaktionell karaktär. Den nu valda beskrivningen motsvarar på ett bättre vis hur samhället utvecklats i synen på föräldraskap (jfr prop. 2007/08:95, s. 330f och 536).

Utredningens övervägande finns i avsnitt 3.3.3.

3 kap. 7 §

Bestämmelsen motsvarar i viss mån nuvarande 3 kap. 6 § diskrimineringslagen.

Enligt bestämmelsen ska arbetsgivare vidta åtgärder för att förebygga och förhindra trakasserier, repressalier och sexuella trakasserier (jfr prop. 2007/08:95, s. 331f och 536f).

Bestämmelsen har dock utvidgats till att gälla för den grupp inom arbetslivet som enligt 2 kap. 1 § första stycket skyddas av förbudet mot diskriminering och repressalier (jfr prop. 132ff och 497ff).

Bestämmelsen utvidgas att gälla samtliga diskrimineringsgrunder som diskrimineringslagen omfattar, dvs. oavsett kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

Utredningens övervägande finns i avsnitt 3.3.3.

3 kap. 8 §

Bestämmelsen motsvarar i viss mån 3 kap. 7–8 §§ diskrimineringslagen.

Med bestämmelsen slås främjandereglerna om den externa och interna rekryteringen samman till en bestämmelse (jfr prop. 2007/08:95, s. 333ff och 537f).

Reglerna har utvidgats till att gälla samtliga diskrimineringsgrunder som diskrimineringslagen omfattar. Det är viktigt att arbetsgivaren har en öppen attityd till alla som omfattas av bestämmelsen och därmed ser till att attityder och fysiska hinder inte utesluter olika människor.

Utredningens övervägande finns i avsnitt 3.3.4.

3 kap 9 §

Bestämmelsen motsvaras av nuvarande 3 kap. 9 §.

Bestämmelsen har förts över från hittills gällande diskrimineringslag utan att ändras (se prop. 2007/08:95, s. 333ff och 539.)

Utredningens övervägande finns i avsnitt 3.3.4.

3 kap. 10 §

Regeln har hämtats från bestämmelsen om lönekartläggning (3 kap. 10 § första stycket första strecksatsen). I den bestämmelsen omfattade regeln enbart diskrimineringsgrunden kön. I denna bestämmelse gäller regeln oavsett könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

Enligt bestämmelsen ska arbetsgivare verka för att förhindra osakliga skillnader i bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor som tillämpas av arbetsgivaren (prop. 2007/08:95, s. 538ff, jfr med prop. 1993/94:147, 91f, och prop. 1999/00:143, s. 143ff). Arbetsgivaren är enbart skyldig att på en strukturell och kollektiv nivå se över hur han eller hon agerar gentemot sina arbetstagare och undersöka om det förekommer policyn som kan uppfattas leda till att osakliga skillnader uppstår. Arbetsgivaren är inte enligt denna bestämmelse skyldig att göra en kartläggning av hur det faktiskt ser ut på arbetsplatsen när det gäller denna sak.

Utredningens övervägande finns i avsnitt 3.3.5.

3 kap. 11 §

Bestämmelsen motsvarar helt den nu gällande 3 kap 10 §. Den gäller arbetsgivarens skyldighet att genomföra en lönekartläggning. Skyldigheten omfattar dock enbart arbetsgivare som senaste kalenderåret sysselsatte minst 25 arbetstagare.

Utredningens övervägande finns i avsnitt 3.3.5.

3 kap. 12 §

Bestämmelsen motsvarar helt nu gällande 3 kap 11 §. Den gäller arbetsgivarens skyldighet att upprätta handlingsplaner för jämställda löner. Skyldigheten omfattar dock enbart arbetsgivare som senaste kalenderåret sysselsatte minst 25 arbetstagare.

Utredningens övervägande finns i avsnitt 3.3.5.

3 kap. 13 §

Bestämmelsen motsvaras helt av den nu gällande 3 kap 2 § andra stycket. Det är en definition av lika och likvärdigt arbete.

Utredningens övervägande finns i avsnitt 3.3.5.

3 kap 14 §

Motsvarande bestämmelse finns i nuvarande 3 kap. 12 §.

Bestämmelsen har konsekvensändrats med anledning av arbetsgivarens informationsplikt i relation till dennes skyldighet att upprätta program för sitt målinriktade systematiska arbete.

Utredningens övervägande finns i avsnitt 3.3.6.

3 kap 15 §

Motsvarande bestämmelse finns i nuvarande 3 kap. 14 §.

Bestämmelsen innebär dels att utbildningsanordnare ska bedriva aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter

genom ett systematiskt målinriktat arbetet enligt de skyldigheter som finns i 17–18 §§ och dels att lagens definition av utbildningsanordnarna utvidgas till att också innefatta Yrkehögskolan och vissa av folkhögskolornas utbildningar. Det systematiska målinriktade arbetet ska bedrivas på liknande sätt som i arbetslivet (jfr motiven till 3–4 §§).

Utredningens övervägande finns i avsnitt 3.4.1.

3 kap 16 §

Bestämmelsen är ny. Den innehåller en definition av systematiskt målinriktat arbete enligt 15 §.

I bestämmelsen beskrivs vad som avses med systematiskt målinriktat arbete. Det handlar om att utbildningsanordnaren vart tredje år ska upprätta ett program med en redogörelse för vilka åtgärder denne avser att påbörja eller genomföra de kommande åren. Programmet kan också innehålla en mer långsiktig redogörelse (jfr vad som gäller för arbetslivet enligt 3–4 §).

Av bestämmelsen följer att det systematiskt målinriktade arbetet ska utgå från en inventering och analys av vilka hinder som finns i verksamheten. Detta bör ske i samverkan med barn, elever, eller studerande. Utbildningsanordnare bör alltså samarbeta med de i verksamheten om att analysera och prioritera hur det systematiska målinriktade arbetet bör bedrivas.

Genom bestämmelsens *andra stycke* klargörs att utbildningsanordnare ska följa upp programmet varje år. Det innebär att det i programmet bör beskrivas i vilken utsträckning det planerade arbetet utförts.

I *sista stycket* framgår att utbildningsanordnaren i efterföljande program ska lämna en redovisning av hur det planerade åtgärderna genomförts. Uppföljningsarbetet ska vara skriftligt.

Utredningens övervägande finns i avsnitt 3.4.1.

3 kap. 17 §

Regeln i hittills gällande 3 kap. 16 § om att utbildningsanordnare är skyldiga att främja lika rättigheter och möjligheter ska i fortsättningen, enligt denna bestämmelse, benämnas att utbildningsanordnare ska främja utvecklingsmöjligheter i studie- och arbetsmiljön

för de barn, elever och studerande som finns i utbildningsverksamheten. Skyldigheten gäller oavsett kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

Utredningens övervägande finns i avsnitt 3.4.2.

3 kap. 18 §

Motsvarande bestämmelse finns i nu gällande 3 kap. 15 §. Skyldigheten gäller oavsett kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning eller ålder.

Utredningens övervägande finns i avsnitt 3.4.3.

3 kap 19 §

Bestämmelsen är ny. Enligt den ska de myndigheter och andra organisationer som utbildar totalförsvarspliktiga samt de som omfattas av förordningen (2010:xx) om grundläggande och kompletterande utbildning inom Försvarsmakten bedriva aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter genom ett systematiskt målinriktat arbete enligt de skyldigheter som finns i 21–22 §§. Det systematiska målinriktade arbetet ska bedrivas på liknande sätt som i arbetslivet (jfr motiven till 3–4 §§).

Utredningens övervägande finns i avsnitt 3.5.1.

3 kap. 20 §

Bestämmelsen är ny och utgör en definition av systematiskt målinriktat arbete enligt 19 §.

Av bestämmelsen följer att det systematiskt målinriktade arbetet ska utgå från en inventering och analys av vilka hinder som finns i verksamheten. Detta bör ske i samverkan med de som befinner sig i verksamheterna och som reglerna är tänkta att skydda. De ansvariga bör alltså samarbeta med de i verksamheten om att analysera och prioritera hur det systematiska målinriktade arbetet bör bedrivas.

Genom bestämmelsens *andra stycke* klargörs att programmet ska följas upp varje år. Det innebär att det i programmet bör beskrivas i vilken utsträckning det planerade arbetet utförts.

I *sista stycket* framgår att det i det efterföljande programmet ska lämnas en redovisning av hur de planerade åtgärderna genomförts. Uppföljningsarbetet ska vara skriftligt.

Utredningens övervägande finns i avsnitt 3.5.1.

3 kap. 21 §

Bestämmelsen är ny. De som enligt 19 § ansvarar för att bedriva aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter är skyldiga att genomföra sådana åtgärder som kan krävas för att tjänstgöringsförhållandena ska lämpa sig för alla oavsett kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning eller sexuell läggning.

Bestämmelsen berör totalförsvarspliktiga samt de som omfattas av förordningen (2010:xx) om grundläggande och kompletterande utbildning inom Försvarsmakten. Tjänstgöringsförhållanden liknar i stora delar det som avses med arbetsförhållanden inom arbetslivet.

Utredningens övervägande finns i avsnitt 3.5.2.

3 kap. 22 §

Bestämmelsen är ny. De som enligt 19 § ansvarar för att bedriva aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter är skyldiga att vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att någon utsätts för trakasserier eller sexuella trakasserier. Skyldigheten gäller oavsett kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning eller sexuell läggning.

Bestämmelsen berör totalförsvarspliktiga samt de som omfattas av förordningen (2010:xx) om grundläggande och kompletterande utbildning inom Försvarsmakten.

Utredningens övervägande finns i avsnitt 3.5.3.

4 kap. 1 §

Genom ett nytt andra stycke föreskrivs att Diskrimineringsombudsmannen inom ramen för sin tillsyn ska lämna råd och ge vägledning. Regeln är ett förtydligande av definition av tillsynen, som innehåller både en granskande och rådgivande del (jfr prop. 2008/09:160).

Utredningens övervägande finns i avsnitt 3.6.1.

4 kap. 5 §

I *första stycket* anges att den som inte fullgör sina skyldigheter enligt 3 kap. 3–4, 11–12, 14–15 och 19 §§ kan vid vite föreläggas att fullgöra dem.

Inom arbetslivet handlar det om tre situationer. För det första för att få arbetsgivare att efterfölja sin skyldighet att bedriva aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter genom ett systematiskt målinriktat arbete enligt 3 kap. 3–4 §§. För det andra för att få arbetsgivare att efterfölja sin skyldighet att bedriva aktiva åtgärder genom att arbeta med löner till följd av kön 3 kap. 11–12 §§. I den delen gäller samma regler som enligt hittills gällande diskrimineringslag, bortsett från att – precis som när det rör det systematiskt målinriktade arbetet – enbart arbetsgivare som senaste kalenderåret sysselsatte minst 25 arbetstagare omfattas av skyldigheten. Och för det tredje att få arbetsgivaren att lämna ut information enligt 3 kap. 14 §.

Inom utbildningsområdet handlar det om att få utbildningsanordnare att bedriva aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter genom ett systematiskt målinriktat arbete enligt 3 kap. 15–16 §§.

Även ifråga om totalförsvarsplikten och den frivilliga grundutbildningen som Försvarsmakten bedriver handlar det om att få de ansvariga att bedriva aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter genom ett systematiskt målinriktat arbete enligt 3 kap. 19–20 §§.

Utredningens övervägande finns i avsnitt 3.6.2.

Lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen*1 §*

Konsekvensändring med anledning dels av att den diskrimineringsgrund som hittills benämnts som könsöverskridande identitet eller uttryck ska benämnas som könsidentitet eller könsuttryck och dels av att den diskrimineringsgrund som hittills benämnts som funktionshinder ska benämnas som funktionsnedsättning. Se närmare i kommentaren till 1 kap. 5 §.

Högskolelagen (1992:1443)*1 kap. 5 a §*

Konsekvensändring med anledning dels av att den diskrimineringsgrund som hittills benämnts som könsöverskridande identitet eller uttryck ska benämnas som könsidentitet eller könsuttryck och dels av att den diskrimineringsgrund som hittills benämnts som funktionshinder ska benämnas som funktionsnedsättning. Se närmare i kommentaren till 1 kap. 5 §.

Särskilda yttranden

Av experterna Peter Tai Christensen och Katri Linna, (Diskrimineringsombudsmannen)

Nedan följer några generella synpunkter på vad vi anser utgör brister i utredningens inriktning och förhållningssätt till utredningsuppdraget. Vi är samtidigt medvetna om de tids- och resursmässiga ramar som begränsat utredarens möjligheter att på ett mera systematiskt sätt ta sig an frågorna.

Skyddet mot diskriminering i arbetslivet har utvecklats som en del av den svenska arbetsrättsliga modellen. Lagskyddet mot diskriminering kompletterades tidigt med krav på förebyggande, aktiva åtgärder i syfte att bryta den köns- och etniskt segregerade arbetsmarknaden. Lagstiftarens uttalade ambition var, och har sedan dess varit, att sätta en ram som arbetsmarknadens parter skulle fylla med effektivt och praktiskt arbete. Eftersom parterna inte infriat de inledningsvis ställda förväntningarna, har det huvudsakliga formella ansvaret att utöva tillsyn över regelverket överförs till ombudsmannainstitutionen, tidigare Jämställdhetsombudsmannen respektive Ombudsmannen mot etnisk diskriminering och numera Diskrimineringsombudsmannen.

Man har dock inte i samband med detta ”systemskifte” eller i det nu framlagda utredningsförslaget närmare analyserat skälen till de uteblivna aktiviteterna och inte heller vad ombudsmannens tillsynsuppdrag kan kräva för följdändringar i lagstiftningens utformning. Reglernas utformning följer fortfarande idén om en ramlagstiftning som måste konkretiseras med arbetsplatsspecifika åtgärder, något som på ett påtagligt sätt försvårar granskningen från myndighetens sida och kräver ett resursintensivt tillvägagångssätt i granskningsarbetet. Dessa förhållanden underminerar förutsättningarna för reglernas effektiva genomförande.

Utredaren framhåller att bestämmelserna om aktiva åtgärder har varit otydligt formulerade vilket har gjort det svårt för arbetsgivarna att utläsa sina skyldigheter samt att arbetet har präglats av bristande systematik. Vi kan dock inte se på vilket sätt de föreslagna bestämmelserna ska kunna bidra till en förändring.

Utredningen har bestämt sig för att stanna vid den nu gällande modellen med en än större emfas för ombudsmannens roll som stödjande och rådgivande under granskningsprocessen. Förutom att ett sådant förhållningssätt för med sig problemet att inte kunna sära på myndighetens granskande och främjande roller, saknar vi i samband med förslaget en ordentlig analys av på vilket sätt de föreslagna ändringarna skulle kunna effektivisera granskningsarbetet. En sådan analys hade varit särskilt viktig att fördjupa sig i mot bakgrund av att utredaren också föreslår krav på förebyggande arbete på flera diskrimineringsgrunder, något som vi i och för sig är positiva till.

Om tillsynen av aktiva åtgärder även fortsättningsvis huvudsakligen ska bedrivas av ombudsmannen, anser vi att det behövs en mera genomgripande ändring av lagreglernas utformning. Det är påtagligt att i delar där lagstiftningen innehållit mera konkreta och preciserade krav, inte minst lönekartläggningsbestämmelserna, har också tillsynsarbetet kunnat bedrivas mera systematisk. Det tycks dessutom ha lett till en stimulans av parternas arbete.

Det hade enligt vår uppfattning vidare varit angeläget att analysera på vilket sätt DO:s och Arbetsmiljöverkets mandat överlappar varandra inom detta fält och hur tillsynen kan effektiviseras även utifrån regelförenklingsperspektivet.

Vi vill också redan i detta sammanhang ta avstånd från utredarens förslag att helt undanta arbetsgivare med färre än 25 anställda från skyldigheten att vidta aktiva åtgärder. Det finns ingen anledning att anta att behovet av att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter skulle vara mindre på sådana arbetsplatser, snarare tvärtom mot bakgrund av att de anställda på mindre arbetsplatser ofta saknar lokalt fackligt stöd.

Vi vill slutligen understryka vikten av att man utreder vidare behovet av verksamhetsrelaterade aktiva åtgärder inom offentlig verksamhet med avseende på dess agerande gentemot allmänheten. Offentlig verksamhet utförs på medborgarnas uppdrag utifrån grundlagsfästa principer om icke-diskriminering, varför respekten för alla människors lika värde och rättigheter bör garanteras i

särskilda krav på förebyggande arbete av detta slag, i likhet med länder som Storbritannien och Finland.

Av experten Ingemar Hamskär (TCO)

Mitt yttrande tar endast sikte på arbetslivets område.

Arkitravens undersökning m.m.

Utredaren har låtit konsultföretaget Arkitraven göra en s.k. kvalitativ undersökning mot bakgrund av utredningsdirektiven. Undersökningen som ska visa effekterna av den numera upphävda diskrimineringslagstiftningen som gällde tom 2008 års utgång visar hur några arbetsgivare *upplevt* arbetet med att uppfylla lagens krav på aktiva åtgärder utifrån kostnader och effekter. *Undersökningen kan enligt min mening inte ligga till grund för bedömning av reglernas effekter.* Utredaren har även hänvisat till olika forskningsresultat till stöd för sina förslag som inte tillfredställande har diskuterats eller varit möjligt att följa upp inom ramen för utredningen. Även det – liksom hela tillvägagångssättet med Arkitravens uppdrag – är i hög grad otillfredsställande som utredningsmetod för en statlig utredning enligt min mening.

Ny eller omstuvad lagtext

Jag motsätter mig de ändringar som skett med påstående om att de enbart föranleds av skäl hänförliga till förenkling och förtydligande av lagtexten. Tiden har inte medgett att bedöma om det är korrekt påstående. *Ändringarna* skapar otydlighet beträffande reglernas innebörd och försvårar en analys av dess framtida effekter och *bör därför utgå.*

Lagstiftade aktiva åtgärder för arbetslivet måste beakta modellen

I den svenska modellen utförs den viktiga utvecklingen av normarbetet i övervägande utsträckning av arbetsmarknadens parter. Arbetet sker inom den arbetsrättsliga ramen dvs. inom ramen för medbestämmandelag med förhandlingar och kollektivavtal och med andra arbetsrättsliga och arbetsmiljörättsliga regelverk som kompletterande stöd och grund. Vill man som lagstiftare ställa sig bakom denna modell som kombinerar ett bra och effektivt förebyggande diskrimineringskydd för arbetstagare med kollektiv-

avtalets flexibilitet bör man tillse att lagstiftningen skapar incitament för kollektivavtal – inte som här motverka sådana incitament till förmån för fler rättstvister i domstol och fler statliga handläggare hos DO.

Lösningen och mitt krav är att lagens aktiva åtgärder dels har ett reellt och tydligt materiellt innehåll dels görs *semidispositiva* dvs. möjliggör för parterna på central nivå att anpassa lagens krav till den aktuella branschen genom tvingande kollektivavtal. Vidare bör dagens *samverkansregel skadeståndsanktioneras* för arbetsgivarens del enligt min uppfattning. Att vissa arbetsgivare vägrar samverka med de anställdas företrädare i detta viktiga arbete är ett problem. Skulle ambitionsnivån i kollektivavtal med mitt förslag mot förmodan uttunnas sammantaget bör förstås som vanligt lagstiftaren ingripa. Utredarens förslag uppfyller inget av mina målsättningar. Med mitt förslag om semidispositivitet skulle den delen av arbetsmarknaden som inte täcks av kollektivavtal vara skyldig att följa lagens krav och stå under DO:s tillsyn samt brister kunna vitessanktioneras tillskillnad från den kollektivavtalsreglerade sektorn. Men där blir å andra sidan tillsyn och efterlevnad effektiv samt vid avtalsbrott sanktionerat av ett sedvanligt arbetsrättsligt skadestånd. På den del av arbetsmarknaden där kollektivavtal saknas bör facket – precis som när det gäller det tvingande förbudsreglerna – ges *primär talerätt* för att föra talan till Nämnden mot diskriminering. Något sådant förslag vill utredaren inte ställa sig bakom. Utredaren har i sitt arbete närmast bortsett från vår arbetsmarknadsmodell och i stället anlagt ett renodlat regelförenklings- perspektiv – ett perspektiv av flera som framgår av utredningsdirektiven. Regelförenkling som innebär ambitionssänkning är på detta område inte acceptabelt. Förslagen slår mot ett för oss prioriterat område – att komma tillrätta med ojämställdheten i arbetslivet. Jag är kritisk till att de erfarenheter som Medlingsinstitutet redovisat¹ när man granskat avtalsutvecklingen på jämställdhetsområdet avseende 2007 års avtalsrörelse inte fått något synligt avtryck i förslagen. Den visar nämligen en ökad partsgemensam central aktivitet för att bland annat bistå de lokala parterna i det aktiva förebyggande arbetet att motverka osakliga löneskillnader och diskriminering. Att mot den bakgrunden skriva att partsarbetet och därmed kollektivavtalen inte stärkts och utvecklats under senare tid är helt enkelt inte korrekt.

¹ Avtalsrörelsen och lönebildningen 2007 s. 177.

Några av de föreslagna aktiva åtgärderna

Den del av diskrimineringslagstiftningen som reglerar det aktiva arbetet på arbetsplatsen för att motverka att diskriminering bör vara den viktigaste och grundläggande lagregleringen på diskrimineringsområdet. Reglerna lever i symbios med det tvingande diskrimineringsförbudet och de olika reglerna samverkar med annan arbetsrättslig lag och kollektivavtalsreglering för att främja mänskliga rättigheter i arbetslivet. Det är därför ambitiöst och *välkommet* att utredaren föreslår att det aktiva arbetet i diskrimineringslagen ska utökas till *fler diskrimineringsgrunder* än i dag såsom funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder. Dessa regler bör emellertid utformas olika då t.ex. skyddet mot åldersdiskriminering inte är eller ens bör vara lika långtgående eller är lika absolut som skyddet mot könsdiskriminering. Reglerna får inte heller riskera leda till integritetskränkande åtgärder från arbetsgivarens sida i det vällovliga syftet att motverka osaklig särbehandling. Denna tämligen isolerade ambitionshöjning (som iofs. är otillräcklig) görs emellertid samtidigt som ambitionsnivån för det aktiva arbetet i övrigt sänks. Utredaren förslår nämligen att skyldigheten att vidta aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter först ska gälla arbetsgivare med minst 25 *arbetstagare*. Som en ”paketlösning” eller försök till kompromiss är det *oacceptabelt*. Förslaget riskerar tom att motverka önskvärd numerär tillväxt av företag som ”upplever” att reglerna är ett problem.

Tillsynen

Med mitt förslag skulle tillsynen mellan DO och de fackliga organisationerna vara delad och mer renodlad beroende på om kollektivavtalen tagit över lagens semidispositiva regler eller inte. Ett problem med föreslagen tillsyn och vitessanktion är att det är svårt att ha en klar uppfattning om när lagreglernas sanktionsskyldighet slår till. Utredaren ger en dålig vägledning för olika intressenter för att bedöma vilka krav som rättslig sätt kan ställas på en arbetsgivare. Ett *vitesföreläggande* kräver nämligen tydliga rättsliga krav i lagstiftningen som kan konstateras ha åsidosatts. Utan sådana tydliga regler riskerar lagen bli ett slag i luften.

Sammanfattningsvis

Det är min uppfattning att utredarens förslag inte kan läggas till grund för framtida lagstiftning på området. Den tid och de resurser som utredaren har haft till sitt förfogande har inte heller möjliggjort en seriös bred genomlysning av det aktuella rättsområdet. *En återställare* i diskrimineringslagstiftningen för att stärka jämställdheten bör dock enligt min mening omgående göras beträffande de försämringar som genomfördes på jämställdhetsområdet from den 1 januari 2009. Det gäller krav på årlig handlingsplan för jämställda löner/jämställdhetsplan dels kravet på årlig lönekartläggning m.m. Dessa regler bör som brukligt i vår arbetsmarknadsmodell vara semidispositiva dvs. kunna utvecklas/anpassas i förbundskollektivavtal. Regler syftande till att uppnå allas lika värde och rätt i arbetslivet är helt enkelt inte lämpligt för missriktad regelförenkling som nu är fallet. Det är ju i grunden *en mänsklig rättighet* att inte bli diskriminerad av vilket skäl det vara må.

Av experten Eva Kovar (Svenskt Näringsliv)

Detta yttrande lämnas med reservation för att det inte varit möjligt att på ett rimligt sätt sätta sig in i förslagets innebörd. Skälet härtill är utredningens hantering av förslagen, på så sätt att ett antal väsentliga ändringar tillkommit först efter sluttiden för särskilda yttranden och det därmed i praktiken inte fanns någon tid för analys av innebörden av de nya förslagen som helhet.

1 kap 4 § m.fl. Diskriminering

Jag anser att ändringar i lagens grundläggande definitioner inte ingår i utredningens uppdrag. Därför kan jag inte ställa mig bakom förslaget om att diskrimineringsgrunden könsöverskridande identitet eller uttryck ersätts av könsidentitet eller könsuttryck. Den föreslagna definitionen av diskrimineringsgrunden könsidentitet är synnerligen vidsträckt. Med könsidentitet avses, kort uttryckt, en persons otraditionella identitet, utseende eller beteende med avseende på kön. Det krävs dock inte att denna identitet eller detta utseende eller beteende har någon beständighet i tiden eller att könsidentiteten i denna bemärkelse på något sätt är medicinskt eller psykologiskt fastställd. En person som i samband med en fest eller en teaterpjäs klär ut sig till någon av det motsatta könet omfattas av definitionen, vilket knappast torde ha varit avsikten. Med en sådan formulering får man snarast fråga sig vilka som inte kan åberopa diskrimineringsförbudet. Det kommer att bli mycket svårt att avgränsa vilka personer som omfattas av definitionen och vilka som inte gör det. Resultatet blir sannolikt stora tillämpnings-svårigheter och onödiga tvister och processer. Formuleringen innebär en materiell ändring av lagens innehåll på så sätt att den grupp som omfattas blir större och betydligt svårare att identifiera. Mot denna bakgrund är argumentet om att anlägga ett normkritiskt perspektiv på lagstiftningen inte relevant.

Aktiva åtgärder

Jag ifrågasätter den föreslagna utvidgningen av de aktiva åtgärderna med nya diskrimineringsgrunder. Utredningen skulle enligt sitt uppdrag undersöka vilka effekter nuvarande regler haft och utifrån detta ta ställning till om och i så fall var ändringar behövs. Resul-

tatet kunde bli att fler, färre eller inga regler alls behövs. Jag anser att utredningen inte har kunnat visa vare sig att de nuvarande reglerna haft någon synbar effekt eller att det finns ett verkligt behov av utvidgning med nya grunder på det sätt som föreslås. Det har framför allt inte gått att visa att det finns sådana konstaterade problem och brister att det behövs ytterligare reglering. Det har inte heller gjorts någon djupare konsekvensanalys av vad de föreslagna reglerna kan innebära i praktiken. Sammantaget anser jag att förslagen vilar på en synnerligen bristfällig grund.

3 kap 3 och 4 §

Modellen med systematiskt målinriktat arbete med programskyldighet var tredje år kommer att kännas främmande för arbetsgivarna. Den kommer att kräva nya sätt att tänka och arbeta. Kravet på årlig uppföljning av programmet blir i sammanhanget olyckligt av flera skäl. Dels innebär det att den administrativa lättnad som uppkommit genom treårsregeln nu försvinner. Dels kommer det utifrån just treårsregeln att uppfattas som ologiskt och omotiverat. Jag anser att förslaget om årlig uppföljning bör utgå.

3 kap 5 §

Redan i dagens läge finns en dubbelreglering i fråga om arbetsförhållanden, eftersom Arbetsmiljölagen stadgar en skyldighet att anpassa arbetsförhållanden. Att föra in ytterligare diskrimineringsgrunder kommer därför inte att innebära någon skillnad för berörda grupper, samtidigt som det kommer att öka företagens administrativa börda.

3 kap 7 §

Arbetsgivarens skyldighet att förebygga och förhindra trakasserier och repressalier m.m. utökas genom förslaget till grupper över vilka han/hon ofta har varken arbetsledningsrätt eller kontroll. Det är inte rimligt att arbetsgivaren ska vidta förebyggande åtgärder för t.ex. en grupp inhyrd personal, som kanske sitter i andra lokaler, med egen arbetsledning. Dessa personer har en egen arbetsgivare som också omfattas av skyldigheten till aktiva åtgärder. Utred-

ningen har inte kunnat visa ett det finns ett behov av sådan utvidgning och konsekvenserna av förslaget är inte genomtänkta. Jag anser att man ålägger arbetsgivaren ett ansvar som han/hon inte har några förutsättningar att leva upp till och menar därför att förslaget bör utgå.

3 kap 8 §

Genom förslaget skapas en ny regel, som innebär en utökning av arbetsgivarens skyldigheter i form av aktiva åtgärder vid utbildning och kompetensutveckling. Något behov av sådan reglering har dock inte visats, varför förslaget bör ifrågasättas.

3 kap 10 §

Förslaget innebär en ny ensidig skyldighet för arbetsgivaren att verka för att förhindra osakliga skillnader i bestämmelser och praxis om löner och anställningsvillkor, för alla diskrimineringsgrunder och alla arbeten. Det är en avsevärd utökning av arbetsgivarens administrativa börda. Utredningen har inte kunnat visa på att det faktiskt finns skillnader i bestämmelser och praxis som beror på de aktuella grunderna, samtidigt som diskriminering i fråga om lön m.m. redan är förbjuden i lagen. Regeln är både obehövlig och omotiverad.

3 kap 11 §

Genom förslaget utökas arbetsgivarens uppgiftsskyldighet gentemot fackliga organisationer från löner till andra uppgifter som behövs för upprättande av program, bl. a. arbetsförhållanden och rekrytering. Detta innebär en avsevärd utökning av den administrativa bördan. Regeln verkar tveksam ur integritetssynpunkt, konsekvenserna i form av kartläggning och kategorisering av personal utifrån olika grunder har inte belysts tillräckligt.

3 kap 12 §

Jag motsätter mig starkt att arbetsgivaren, vid sidan om den föreslagna skyldigheten till systematiskt målinriktat arbete inklusive programskyldighet, även ska vara skyldig att upprätta handlingsplan för jämställda löner, särskilt med tanke på att regeln vitesbeläggs. Jag finner det helt oacceptabelt att på detta sätt stapla administrativa bördor på varandra.

Tillsyn*4 kap 1 §*

Förslaget om att diskrimineringsombudsmannen inom ramen för sin tillsyn ska lämna råd och ge vägledning kräver att denna roll på ett väldigt tydligt sätt ska vara avskild från den formella vitessanktionerade tillsynen. Regeln om systematiskt arbete är vitessanktionerad, samtidigt som den är ny för arbetsgivarna. Det kommer att finnas en stor osäkerhet om vilka skyldigheter som i praktiken läggs på arbetsgivarna och hur de ska bete sig för att uppfylla dem. Det är mycket viktigt att såväl den rådgivande som den tillsynande rollen utövas på ett klokt och flexibelt sätt, så att företagens arbete underlättas samtidigt som deras handlingsutrymme inte begränsas.

4 kap 5 §

Jag ifrågasätter starkt att 11 och 12 §§ i 3 kap föreslås vitesbelagda.

Av experten Charlotta Krafft (Saco)

Inledningsvis ställer jag mig bakom det av utredaren föreslagna syftet med de aktiva åtgärderna; ”att arbetsgivare i samverkan med arbetstagare ska undersöka sin verksamhet för att hitta hindren inom den egna verksamheten som leder till utestängning och diskriminering”. Det kan inte nog understrykas att de aktiva åtgärderna måste kunna utgå från verksamheten och dess förutsättningar för att utgöra incitament till utveckling av främjandearbetet.

Detta syfte medför att lagens regler om aktiva åtgärder inte låter sig detaljregleras. Främjandearbetet och arbetet med att motverka diskriminering (dvs. de förebyggande, aktiva åtgärderna) måste ur lagteknisk synvinkel begränsas till att ange en tydlig inriktning, vilket utredaren också föreslår med ett ”systematiskt målinriktat arbete” inom delar av området Human Resources. Jag utgår från att de aktiva åtgärderna, i likhet med de flesta andra HR-frågor, utvecklas bäst och ger störst nytta för såväl arbetsgivare som arbetstagare om de integreras så nära verksamhetens styrsystem som möjligt. Det förebyggande arbetet måste, såsom utredaren föreslår, inriktas mot organisationsnivå.

Likväl måste de lagregler som styr det systematiska, målinriktade arbetet vara klara och tydliga för att kunna vara till hjälp för arbetsgivare och arbetstagare. De måste uppfattas som relevanta och konsistenta, inte minst för att minimera risken för att de ska komma att motverka sitt syfte. Dessvärre har utredaren inte hunnit med att tillfyllest analysera reglernas utformning utifrån denna synvinkel. Den tid som ställts till utredarens förfogande har inte tillåtit en sådan fördjupad analys.

Även om jag ställer mig bakom utredarens intentioner vill jag ändå ta upp ett antal frågor som jag finner bekymmersamma och som enligt min mening bör omprövas i det fortsatta arbetet.

I den första paragrafen i det föreslagna kapitlet om aktiva åtgärder (kap. 3), som anger inriktningen för dessa åtgärder, utesluts alltför många (alla som arbetar hos arbetsgivare med färre än 25 anställda) från att komma i åtnjutande av den utveckling som ett främjandearbete kan medföra. Min bedömning är dessutom att den potentiella kraften i arbetet går till spillo för alla arbetsgivare och alla anställda, även för dem som föreslås omfattas. Frågan riskerar att uppfattas som oviktig eller onödig, givet att så stora antal undantas. Därmed inte sagt att små och stora arbetsgivare ska

åläggas samma skyldigheter vad gäller den skriftliga dokumentationen över sitt främjandearbete.

Jag finner också att arbetsgivarens skyldigheter, i samband med rekrytering, utbildning och kompetensutveckling (den föreslagna 3:8) getts en alltför vidlyftig och otydlig utformning. Inom dessa områden råder konkurrens. En fördelning av tjänster, utbildningsplatser eller liknande som uppfattas som rättvis av alla berörda låter sig knappast göras. Här föreslås att arbetsgivare ska verka för att anställda (motsv.) som riskerar att utsättas för diskriminering utifrån de angivna grunderna ska ha "lika rättigheter och möjligheter" utan närmare precisering. Inte heller anges någon grund för att kunna göra en rimlighetsbedömning eller avgränsning såsom i den föreslagna paragrafen om arbetsförhållanden (3:5).

Det finns tyvärr inte försumbara risker för att de aktiva åtgärderna tolkas som individriktade åtgärder, som att "lika rättigheter" glider till att bli "individuell rätt" eller att en åtgärd kan kränka den personliga integriteten.

Jag uppfattar även utredarens förslag rörande lönekartläggning för att förhindra osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män (den föreslagna 3:11) som otydligt. I denna finns en olycklig koppling till kapitlets tredje paragraf som omfattar arbete för att förhindra diskriminering utifrån samtliga diskrimineringsgrunder. Detta kan i värsta fall få till följd att även lönekartläggningarna görs till del av programarbetet och att de därmed inte kommer att begränsas till att upptäcka skillnader mellan endast kvinnors och mäns löner. Det som Saco varnade för och tog tydligt avstånd ifrån i sitt remissyttrande över Diskrimineringskommitténs slutbetänkande; risken för registrering/kartläggning på individnivå utifrån fler diskrimineringsgrunder än kön, ökar högst väsentligt.

Det är dessvärre fortfarande nödvändigt att utröna om löneskillnader har direkt eller indirekt samband med kön och syftet med lönekartläggning är befogat. Men Saco ifrågasätter starkt de olika metoder som samlas under benämningen "arbetsvärdering" och som läggs till grund för lönekartläggningar. Vid Sacos kongress i november 2009 antogs centralorganisationens "Färdriktning 2010–2013" i vilken federationens ståndpunkt framgår:

De stora löneskillnaderna mellan män och kvinnor är resultatet av ett komplicerat samspel mellan en mängd olika drivkrafter och mellan omgivningens förväntningar och de enskilda medlemmarnas livsval.

Arbetsvärdering är en metod som tar sikte på positionen, inte på personen och prestationen. I ett alltmer mångfasetterat och individua-

liserat arbetsliv strider en sådan prioritering mot den önskvärda utvecklingen. Arbetsvärderingen riskerar att motverka den decentralisering och individualisering av lönebildningen som Saco anser önskvärd. Ibland framställs arbetsvärderingen som hävstång för yrken där lönerna släpar efter, som en objektiv och systematisk värdering av skillnaderna mellan olika uppgifter. Men arbetsvärdering är en bedömning av arbetets karaktär och är tänkt att ligga till grund för jämförelser av löner. Olika modeller och system för arbetsvärdering kan fungera som en del av underlaget vid diskussioner om hur lönen ska sättas, men det är ett vanskligt verktyg och olämpligt som grund för avtalsfästa överenskommelser och tvister om löner.

All arbetsvärdering är subjektiv, även den som ligger till grund för traditionella tariffer eller individuell lönesättning. I många arbetsvärderingssystem nedvärderas utbildning för besvärliga situationer och uppgifter jämfört med handgrepp i vardagens sysslor. Sådana system innebär att akademiker systematiskt missgynnas. Systemen gör anspråk på objektivitet och vetenskaplighet, trots att de utgår från skönsmässiga vägningar av olika kriterier mot varandra.

Av experten Åsa Krook (Arbetsgivarverket)

Diskrimineringslagens utgångspunkt är att människor ska ha lika rättigheter och möjligheter. Om denna utgångspunkt är vi överens och den regleras bland annat genom diskrimineringsförbuden i diskrimineringslagen. Utöver förbuden finns sedan många år även regler om aktiva åtgärder avseende kön och etnisk tillhörighet, religion eller annan trostillhörighet vars huvudsyfte är att främja en önskvärd samhällsutveckling.

Utredarens uppdrag har varit att undersöka bestämmelserna om aktiva åtgärder och om och i så fall hur dessa har effekt på arbetet för lika rättigheter och möjligheter. Utredaren har även haft att ta ställning till vilka aktiva åtgärder som haft bäst effekt samt vilka kostnader dessa medfört. Med denna utvärdering som utgångspunkt var uppdraget att föreslå fler eller färre regler om aktiva åtgärder.

Som ett led i utvärderingen har utredaren låtit företaget Arkiträven undersöka effekterna av bestämmelser av aktiva åtgärder genom att bland annat intervjua 18 arbetsgivare. Enligt utvärderingen konstateras att ”få unika direkta effekter kunnat identifieras inom ramen för studien som direkt kan kopplas till lagstiftningen” om aktiva åtgärder. Inte heller finns det en ”tydlig koppling mellan hur aktivt ett företag arbetar med frågorna i praktiken och i vilken mån kraven på plan och lönekartläggning uppfylls”. Svårigheten att visa att lagstiftningen om aktiva åtgärder ”haft som effekt att påverka eller påskynda utvecklingen mot jämställdhet i arbetslivet” är något som också utredaren själv framhåller i sammanfattningen av sitt förslag.

En effektiv lagstiftning bygger på ett klarlagt behov och ett tydligt samband mellan det problem som ska lösas och regelverket. Mot bakgrund av ovan är det därför anmärkningsvärt och även i strid med kommittédirektivet att utredaren, trots att utvärderingen inte påvisar någon kausalitet mellan reglerna om aktiva åtgärder och önskvärd effekt, ändå lägger fram ett förslag som dessutom innebär en utökad reglering.

Av experten Sofie Rehnström (Landsorganisationen)

Yttrandet avser endast de föreslagna bestämmelser som avser arbetslivet, i huvudsak 3 kap. 1–11 §§. På grund av tidsbrist, där förslaget ändrats på väsentliga punkter in i det sista, kommer yttrandet endast att behandla några principiella synpunkter. Ytterligare principiella synpunkter, detaljsynpunkter och lagtekniska synpunkter kommer att behandlas i remissyttrandet.

Aktiva åtgärder är och bör vara de grundläggande reglerna i en diskrimineringslag. Att främja likabehandling och motverka osaklig särbehandling i arbetslivet är en facklig kärnfråga. De slutsatser som Arkitraven redovisar utifrån sina intervjuer med 18 arbetsgivare strider mot fackliga företrädares erfarenheter. Aktiva åtgärder är nödvändiga för att bekämpa diskriminering på arbetsplatserna.

En ny diskrimineringslag trädde i kraft den 1 januari 2009. LO hade ett flertal synpunkter på den lagstiftningen. Bland annat var LO kritisk till att lagstiftningen om de aktiva åtgärderna inte anslöt närmare till den svenska partsmodellen med förhandlingar och kollektivavtal som viktiga regleringsinstrument, dvs. att lagen inte gjordes helt eller delvis dispositiv. Likaså var LO starkt kritisk till att reglerförenklingsargument återopades för att sänka lagstiftarens ambitionsnivå avseende lönekartläggning, handlingsplan för jämställda löner och jämställdhetsplan. Kritiken kvarstår.

Mot den bakgrunden hade jag – trots motstridiga utredningsdirektiv – starka förhoppningar att denna utredning skulle flytta fram positionerna för ett brett främjandearbete inom arbetslivsområdet. I stället innebär den föreslagna regleringen sammantaget en klar försämring av reglerna om aktiva åtgärder och därmed möjligheterna att bekämpa diskriminering.

I ett avseende förslås en förstärkning av reglerna – alla bestämmelser, utom de gällande positiv särbehandling vid rekrytering i vissa fall och lönekartläggning – föreslås gälla samtliga diskrimineringsgrunder. Detta är givetvis bra – dock kunde samma resultat uppnåtts utan de omfattande, ibland endast redaktionella, ändringarna i det sedan den 1 januari 2009 gällande kapitlet. Generellt anser jag att bestämmelserna i det föreslagna tredje kapitlet har en karaktär av ”soft law” eller ”guidelines” innebärande bland annat att inga tydliga anvisningar ges till stöd för de som ska tillämpa reglerna. Hur kan t.ex. brister beträffande uppfyllelsen av krav i det

föreslagna programmet följas upp av Nämnden mot Diskriminering med ett vitesföreläggande när lagens krav i sig är opreciserade?

En monumental försämring föreslås genom att skyldigheten att genomföra aktiva åtgärder, med undantag för lönekartläggning (undantaget för lönekartläggning kan utläsas av motiveringen men inte av lagtexten enligt min mening) endast gäller för arbetsgivare som har 25 eller fler anställda. Före 2009 gällde ju de aktiva åtgärderna för samtliga arbetsgivare utom

beträffande planskyldigheten som endast gällde för arbetsgivare med tio eller fler anställda, vilket från och med 2009 ändrades till 25 eller fler anställda. Den nu föreslagna ändringen innebär i praktiken att av landets ca 977 000 företag endast ca 15 000 kommer att bli skyldiga att bedriva arbete med aktiva åtgärder. Av detta måste jag dra slutsatsen att regelförenklingsperspektivet blivit avgörandet för utformningen av förslaget och att skyddet för arbetstagarna, som konsekvent skett vid varje regelförenkling, försvagas. Förslaget är enligt min mening oacceptabelt. I stället är det enda rimliga, om man tror på det förebyggande arbetets effekt, att återgå till det som gällde före 2009, dvs. att alla arbetsgivare är skyldiga att genomföra aktiva åtgärder och att plankravet ska gälla för arbetsgivare med tio eller fler anställda.

För att uppnå en bättre effekt av de aktiva åtgärderna bör de göras dispositiva eller delvis dispositiva. Att lagens aktiva åtgärder genom förslaget även innefattar lön och villkorsfrågor understryker detta. Den föreslagna konstruktionen är kontraproduktiv genom att inte flyta in i kollektivavtalssystemet och dess lönebestämmelser.

Min uppfattning är att LO i sitt remissyttrande kommer att vara mycket kritisk till utredarens förslag.

Av experten Anna Ulveson (Sveriges Kommuner och Landsting)

Paradoxalt nog så innebär Utredningen om aktiva åtgärder inom diskrimineringsrådets förslag både en större administrativ börda för arbetsgivare och en lägre ambitionsnivå när det gäller arbetet mot alla former av diskriminering. I mitt särskilda yttrande fokuserar jag fortsättningsvis på frågan om jämställdhet mellan kvinnor och män. Ändringarna som föreslås på jämställdhetsområdet är genomgripande och den motivering som lämnas till detta är att ”det är viktigt att klargöra att det inte finns någon hierarkisk ordning diskrimineringsgrunderna emellan”. Det försvarar inte den nedrustning som blir följden på jämställdhetsområdet.

Mina huvudsakliga invändningar mot förslaget är:

Könsdiskriminering i det svenska samhället rör främst diskriminering av kvinnor. Kvinnor som grupp är underordnad män som grupp när det gäller makt, resurser och inflytande. I Sverige liksom i andra samhällen råder en könsmaktsordning som är en struktur som på många sätt är annorlunda än andra diskriminerande strukturer.

Arbete för att motverka alla former av diskriminering är viktigt. På ett ytterst abstrakt och övergripande plan kan det arbetet sägas ha samma mål: ingen grupp ska diskrimineras. Men då man bryter ner det abstrakta målet till mer konkreta mål uppstår en rad skillnader bl.a. i de metoder man kan använda för att nå målen. Kön är en mät- och identifierbar kategori vilket påverkar mål och metoder i arbetet. Kön kan ha både kvantitativa och kvalitativa mål medan övriga grunder bland annat av integritetsskäl har till övervägande del kvalitativa. Kön skär igenom alla diskrimineringsgrunder. Diskrimineringsgrunden kön handlar om majoriteter i jämförelse med andra grunder som handlar om skydd för minoriteter. Åtgärder som syftar till jämställdhet skiljer sig åt från antidiskrimineringsåtgärder.

Varje diskrimineringsgrund och dess diskriminerande strukturer har skilda förutsättningar. Samhällets diskriminering, strukturer och normer tar sig olika uttryck. Det finns en risk om alla grunder ska behandlas lika i alla avseenden att den problematik som är unik för de enskilda grunderna osynliggörs. Det finns också en risk att fokus blir på dem som uppfattas som avvikare och inte på de normer och strukturer som gör att de uppfattas som avvikare. Eller att samverkan mellan olika diskrimineringsgrunder osynliggörs.

En viktig faktor som innebär en skillnad i praktisk tillämpning är omgivningens kännedom om att en person vill och kan åberopa någon eller några av de skyddade diskrimineringsgrunderna i diskrimineringsförbuden i Diskrimineringslagen.

På senare tid har arbetet med att främja jämställdhet mött ett ökat motstånd. Argument som framförs tar sig många uttryck som t.ex.: "Sverige är redan ett jämställt land", "Jämställdheten har gått för långt", "Jämställdhet kommer att uppnås av sig självt med nya generationer"... I förslaget till lagtext nämns inte jämställdhet någon gång som ett eftersträvansvärt mål annat än när det gäller jämställda löner. Att skriva jämställdhetsplan är borttaget från utredningens förslag. Den särskilda kompetens som JämO representerade finns inte längre och det innebär också att det inte finns någon myndighet som enbart arbetar med jämställdhetsfrågor. Jämställdhetslagen med portalparagrafen om att uppnå jämställdhet i arbetslivet finns inte heller. Hur ska då de jämställdhetspolitiska målen uppnås där det övergripande målet är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv?

Aktiva åtgärder har fungerat dåligt och i princip har arbetsgivare inte arbetat med aktiva åtgärder utöver lönekartläggningen, säger å ena sidan utredningen och hänvisar till utredningar och forskning samt undersökningsföretaget Arkitraven. Å andra sidan sägs att det nästan helt saknas forskning som systematiskt undersöker hur de olika bestämmelserna om aktiva åtgärder i jämställdhetslagen bedrivits och svårigheterna för jämställdhetsändringsförsök liknar generella svårigheter i alla typer av förändringsarbete. Vad skulle enligt utredningen ett "bra" resultat kunna vara? Utredningens saknar sakliga skäl till att i lagen ta bort de regler som särskilt rör aktiva åtgärder för att främja jämställdhet. Kraven på aktiva åtgärder och jämställdhetsplan har bidragit till en positiv utveckling i arbetslivet. Utan det lagstöd som jämställdhetslagen inneburit hade inte jämställdhetsarbetet kommit så långt som det ändå gjort i dag. För att kunna driva ett framgångsrikt jämställdhetsarbete behövs styrinstrument. Jämställdhetsplaner är ett sådant. Den erfarenheten finns i kommuner och landsting.

Utredningens förslag innebär att i princip samma regler lagtekniskt sett ska gälla för samtliga diskrimineringsgrunder. Det är oklart vad arbetsgivare ska göra och innebär inte regelförenklingar. Inget talar för att man kommer uppnå de eftersträvade resultaten. Det måste kunna vara möjligt att arbeta framgångsrikt mot diskriminering för alla diskrimineringsgrunder utan att försämra jäm-

ställdhetsarbetet. Ändringsförslagen kommer definitivt att innebära en nedrustning av jämställdhetsarbetet. Det vore ett stort misstag att låta en så grund och i många avseenden dåligt underbyggd utredning riskera ett långvarigt jämställdhetsarbete som i stället för nedmontering borde stärkas och utvecklas.

Referenser

Riksdagstrycket

Propositionerna 1978/79:175, 1979/80:175, 1989/90:113, 1990/91:113, 1993/94:147, 1997/98:177, 1999/2000:143, 2001/02:27, 2004/05:147, 2005/06:38, 2007/08:95, 2008/09:68.

Ds 2000:71 Åtgärder mot diskriminering i högskolan. Utbildningsdepartementet.

Statens offentliga utredningar

SOU 1990:4 *Demokrati och Makt i Sverige*. Stockholm. Fritzes.

SOU 1990:41 *10 år med jämställdhetslagen: utvärdering och förslag*. Remissyttranden över Jämställdhetsutredningens betänkande. Stockholm. Fritzes.

SOU 2000:47 *Mångfald i högskolan*. Reflektioner och förslag om social och etnisk mångfald i högskolan. Stockholm. Fritzes.

SOU 2003:16 *Mansdominans i förändring. Om ledningsgrupper och styrelse*. Stockholm. Fritzes.

SOU 2004:20 *Genetik, integritet och etik och Statens medicinsketiska råds skrivelse om preimplantatorisk genetisk diagnostik*. Stockholm. Fritzes.

SOU 2004:43 *Den könsuppdelade arbetsmarknaden*. Stockholm. Fritzes.

SOU 2004:100 *Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn*. Del 1 och 2. Stockholm. Fritzes.

SOU 2005:41 *Bortom Vi och Dem – teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*. Stockholm. Fritzes.

- SOU 2005:56 *Det blågula glashuset – strukturell diskriminering i Sverige*. Stockholm. Fritzes.
- SOU 2005:66 *Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål*. Stockholm. Fritzes.
- SOU 2006:22 *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning*. Del 1 och 2. Stockholm. Fritzes.
- SOU 2006:59 *Arbetslivets (o)synliga murar*. Stockholm. Fritzes.
- SOU 2006:60 *På tröskeln till lönearbete. Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund*. Stockholm. Fritzes.
- SOU 2007:67 *Regeringsformen ur ett könsperspektiv – en övergripande genomgång*. Stockholm. Fritzes.
- SOU 2009:63 *Totalförsvarsplikt och Frivillighet*. Stockholm. Fritzes.
- SOU 2009:64 *Flickor och pojkar i skolan – hur jämställt är det?* Stockholm. Fritzes.

Övrigt källmaterial

- Abrahamsson, Lena (2000) *Att återställa ordningen. Könsmönster och förändring i arbetsorganisationer*. Umeå. Boréa.
- Acker, Joan (1992) Gendering Organizational Theory, i Mills, Albert & Tancred, Peta (eds.) *Gendering Organizational Analysis*. London. Sage Publications.
- Ahponen, Sanna & Anne Paasikoski (2003) *Suunnitelmista tekoihin. Tasa-arvovaltuutetun selvitys tasa-arvosuunnittelusta työpaikoilla*. (Från plan till handling. Jämställdhetsombudsmannens utredning av jämställdhetsplanering på arbetsplatser). Jämställdhetsombudsmannen. Social- och hälsoministeriet. Helsingfors.
- Ahrne, Göran & Apostolis Papakostas (2002) *Organisationer, samhälle och globalisering. Tröghetens mekanismer och förnyelsens förutsättningar*. Lund. Studentlitteratur.
- Akhavan, Sharareh (2006) *The health and working conditions of female immigrants in Sweden*. Thesis for doctoral degree. Karolinska institutet.

- Alexanderson, Kristina och Piroska Östlin (2000) Kvinnors och mäns arbete och hälsa, i Marklund, Staffan (red.) *Arbetsliv och hälsa 2000*. Arbetslivsinstitutet, Stockholm.
- Alexandersson, Kristina (2004) Den könssegregerade arbetsmarknaden – samband med sjukdom, i SOU 2004:43.
- Amundsdotter, Eva (2009) *Att framkalla och förändra ordningen – aktionsorienterad genusforskning för jämställda organisationer*. Avhandling. Luleå. Luleå tekniska universitet.
- Andersson, Eva R. (2009) *Ett steg vidare – om ledarskap, kommunikation och samverkan för jämställda löner*.
- Andersson Eva R., Birgitta Jakobsson och Kerstin Rosenberg (2008) *Arbetsvärdering som strategi för jämställdhet. Ett forskningsprojekt om hur arbetsvärdering påverkar jämställdheten i tre landsting*. Karlstads universitet.
- Andersson, Susanne (2003) *Ordnade praktiker. En studie av status, homosocialitet och maskuliniteter utifrån två närpolisorganisationer*. Doktorsavhandling nr 118, Pedagogiska institutionen, Stockholms universitet.
- Andersson Susanne, Eva Amundsdotter och Marita Svensson (2009) *Mellanchefen som maktpotential*. Stockholm. Centrum för Genusstudier vid Stockholms universitet.
- Arbetskyddsstyrelsens kungörelse med föreskrifter om åtgärder mot kränkande särbehandling, AFS 1993:17.
- Arbetsgivarverket, 2008. Inkluderande synsätt – en strategi för mångfald i staten.
- Arbetsmiljöverket. Metodutveckling. En delrapport i utvärderingen av utvecklingsprogrammet ARbetsorganisation och NEgativ stress (ARNE). Rapport 2006:5.
- Arai, Mahmood, Håkan Regner & Lena Schröder (1999) *Är arbetsmarknaden öppen för alla?* Bilaga 6 till Långtidsutredningen. Finansdepartement. Stockholm.
- Baude, Annika (1987) *Kvinnoarbetsliv. Visioner och forskning för ett bättre arbetsliv*. Stockholm. Arbetslivscentrum.
- Bel Habib, Ingela (2002) Disciplinering i stället för pedagogik. I *Innvandrare och minoriteter* 29 (2).

- Burr, Vivian (1995) *An Introduction to Social Constructionism*. London. Routledge.
- Bruhn, Anders (2006) The inspector's dilemma under regulated self-regulation i *Policy and Practice in Health and Safety*. 04.2 2006.
- Brunila, Kristiina (2009) *Parasta ennen. Tasa-arvotyön projektitapaistuminen* (Best before. Projectisation of The Equality Work) Helsingin yliopisto, Kasvatustieteen laitoksen tutkimuksia 222. Helsinki, Finland. Helsingfors universitet.
- Carstensen, Gunilla (2004) *Sexuella trakasserier finns nog i en annan värld. Konstruktioner av ett (o)giltigt problem i akademien*. Gondolin.
- de los Reyes, Paulina (2008) *Etnisk diskriminering i arbetslivet – kunskapsläge och kunskapsbehov*.
- Diskrimineringsombudsmannens PM – utredning om samverkan.
- Diskrimineringsombudsmannen, 2005. Välkommen till staten? En granskning av hur statliga myndigheter förebygger etnisk och religiös diskriminering på arbetsplatsen.
- Diskrimineringsombudsmannen, 2008. Tillsynsverksamheten på DO – erfarenheter och lärdomar.
- Drejhammar, Inga-Britt (1998) *Organisationsutveckling och jämställdhet – en studie i tre företag*. Akademisk avhandling. Lunds universitet. Institutionen för tillämpad psykologi.
- European Commission. International perspectives on positive actions measures. A comparative analysis in the European Union, Canada, the United States and South Africa. January 2009.
- Fransson, Susanne (red.) (2007) *Marknaden – saklig grund för lönesättning?* Norstedts Juridik.
- Försök att bryta! Rapport om projekt för att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden 1993–2005. Equal-projektet. Gender School.
- Gonäs, Lena och Arja Lehto (1999) Segregeringen på arbetsmarknaden, i Gonäs Lena, Janneke Plantenga, och Jill Rubery (red.)

- Den könsuppdelade arbetsmarknaden – ett europeiskt perspektiv.* Stockholm. Arbetslivsinstitutet.
- Gonäs, Lena, Gerd Lindgren och Carina Bildt (2001) *Könssegrering i arbetslivet.* Stockholm, Arbetslivsinstitutet.
- Gonäs, Lena m.fl. (red.) (2005) *På gränsen till genombrott? Om det könsuppdelade arbetslivet.* Stockholm. Arbetslivsinstitutet.
- Gonäs Lena, Kerstin Rosenberg, Line Holth, Birgitta Mc Ewen och Abdullah Almasri (2009) *Att riva murar – samspel mellan utbildning och arbetsliv.* En rapport från JämVäxt-projektet vid Karlstads universitet. Karlstad University Studies: 54.
- Gonäs, Lena & Hanne Randle (2009) *Nätverk av socioekonomiska experter inom icke-diskriminering.* Landrapport 1 och 2, Sverige. Karlstad.
- Gruber, Sabine (2007) *Skolan gör skillnad: Etnicitet och institutionell praktik.* Avhandling, Tema etnicitet, Linköpings universitet.
- Gunnarsson, Ewa, Susanne Andersson, Annika Vänje Rosell, Arja Lehto and Minna Salminen-Karlsson (eds.) (2003) *Where Have All the Structures Gone? Doing Gender in Organisations, Examples from Finland, Norway and Sweden.* Center for Women's Studies, 33. Stockholm university. Stockholm.
- Gustavsen, Björn (1992) *Dialogue and development. Social science for social action; toward organizational renewal.* Stockholm. Arbetslivscentrum.
- Huhta Liisa, Sirpa Kolehmainen, Riitta Lavikka, Minna Leinonen, Tapio Rissanen, Katja Uosukainen ja Hanna Ylöstalo (2005) *Tasaarvosta lisäarvoa. Käsikirja työpaikkojen tasa-arvotyöhön.* (Mervärde av jämställdhet. Handbok för arbetsplatsernas jämställdhetsarbete.) Vastapaino. Tampere.
- Husu, Liisa (2001) *Sexism, support and survival in academia. Academic women and hidden discrimination in Finland.* Social psychological studie 6. University of Helsinki. Helsinki.
- Huhta Liisa, Jouni Kempe, Minna Leinonen ja Katja Uosukainen (2007) *Naisten ja miesten tasa-arvo työpaikkojen kehittämistyössä – kokemuksia sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta. (Jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetsplatsutvecklingen –*

- erfarenheter från arbete med jämställdhetsintegrering.*). Työelämän kehittämisohjelma. Raportteja 54. Helsinki.
- Huzzard, Tony och Tommy Nilsson (2003) Fackets nya roll – att dansa med arbetsgivare? *Förnyelse på svenska arbetsplatser – balansakter och utvecklingsdynamik*. Arbetslivsinstitutet. Stockholm.
- Högskoleverket, 2000. Sexuella trakasserier mot studenter – Högskolornas åtgärder. Rapportserie 2000:17 R.
- Högskoleverket, 2003. Lärosätenas arbete med jämställdhet, studentinflytande samt social och etnisk mångfald – en uppföljning av Högskoleverkets utvärdering 1999/2000.
- Högskoleverket, 2005. Dold könsdiskriminering på akademiska arenor. Osynligt, synligt, subtilt. Rapportserie 2005:41R.
- Högskoleverket. Kvinnor och män i högskolan. Rapportserie 2008:7R.
- Högskoleverkets årsrapport 2009. Universitet & högskolor.
- Integrationsverket. Integration 2003. Rapport 2004:188.
- Isaksson, Joakim (2009) *Spänningen mellan normalitet och avvikel-
se. Om skolans insatser för elever i behov av särskilt stöd*. Institutionen för socialt arbete. Umeå universitet.
- Johansson Bo, Kaj Frick och Jan Johansson (2004) *Framtidens arbetsmiljö- och tillsynsarbete*. Studentlitteratur. Lund.
- Jämställdhetsombudsmannen. 1999. Jämställdhetsplanens betydelse för jämställdheten. Resultat från en enkätundersökning bland företag och myndigheter hösten 1999.
- Jämställdhetsombudsmannen, juni 2003. *Lönekartläggningar, analys och handlingsplan för jämställda löner*.
- Jämställdhetsombudsmannen, 2003. ”Positiv inställning från ledningen är avgörande” – Arbetsgivares erfarenheter av att underlätta för anställda att förena arbete och föräldraskap – några lärande exempel.
- Jämställdhetsombudsmannen. Jämställdhetsplanen. Hur fungerar jämställdhetsplanen i praktiken? Resultat från en enkätundersökning bland företag och myndigheter våren 2005 genomförd av SCB på uppdrag av JämO.

- Jämställdhetsombudsmannen, november 2005. Effekterna av 2001 års bestämmelser om lönekartläggning.
- Jämställdhetsombudsmannen, 2006. Föräldraskap. Kunskaps- och nulägesrapport.
- Jämställdhetsombudsmannen, 2007. Women to the top. 14 arbetsgivares erfarenheter och åtgärder för att rekrytera fler kvinnor till chefspositioner.
- Jämställdhetsombudsmannen, 2008. Bara kompetensen finns – JämOs erfarenheter av 40 arbetsgivares rekryteringsåtgärder för att uppnå en jämnare könsfördelning på arbetsplatsen.
- JämOs ”testamente” – en kort sammanfattning av 2009 års verksamhet, s. 24f.
- Kalat, Anne-Sofie (2007) Har kunskap något genus? I *Kunskapens namn – en antologi om kunskap, makt och kreativitet*. Lärarförbundet, s. 48–59.
- Kalonaityte, Viktorija (2008) *Off the edge of the map: a study of organizational diversity as identity work*. Lund studies in economics and management: 98. Lunds universitet.
- Krekula, Clary (2009) Age coding: On age-based practices of distinction, i *International Journal for the Study of Ageing and Later Life*. 4:2 s. 7–31.
- Krekula, Clary (2009) Sociala positioner i svensk kontext, i Chancer, L.S. & Watkins, B.X. *Sociala positioner: en introduktion till genus, ras, klass*. Studentlitteratur. Lund.
- Krekula (kommande) Ålderskodningar i äldreomsorgen, i Johansson, Stina (red.) *Omsorg och mångfald*. Gleerups förlag.
- Kvande, Elin (2007) *Doing gender in flexible organizations*. Bergen. Fagbolaget.
- Larsson, Kjerstin (2008) *Mellanchefer som utvecklar – om förutsättningar för hållbart utvecklingsarbete inom vård och omsorg*. Linköping Studies in Behavioural Science No. 127, Linköpings Universitet, Institutionen för beteendevetenskap och lärande. Linköping.

- Levinsson, Klas (1997) Medbestämmande i förändring, i *Arbetsmarknad och Arbetsliv*. År 3 nr 2. Arbetslivsinstitutet. Stockholm.
- Lindelöw, Malin och Carina Bildt Thorbjörnsson (1999) Psykologiska skillnader mellan män och kvinnor, i Kilbom Åsa, Karen Messing och Carina Bildt Thorbjörnsson (red.) *Yrkesarbetande kvinnors hälsa*. Arbetslivsinstitutet. Stockholm.
- Lombardo Emanuela, Petra Meier and Mieke Verloo (2009) *The Discursive Politics of Gender Equality. Stretching, bending and policymaking*. Routledge/ECPR Studies in European Political Science.
- Magnusson, Eva, Malin Rönnblom & Harriet Silius (2008) *Critical Studies of Gender Equalities. Nordic Dislocations, Dilemmas and Contradictions*. Göteborg. Makadam Publishers.
- Magnusson, Eva (2006) *Hon, han och hemmet. Genuspsykologiska perspektiv på vardagslivet i nordiska barnfamiljer*. Stockholm. Natur och Kultur.
- Medlingsinstitutets årsrapport 2007.
- Mlekov, Katarina & Gill Widell (2003) *Hur möter vi mångfalden på arbetsplatsen?* Studentlitteratur. Lund.
- Morhed, Anne-Marie (2006) *Undersökning om förekomsten av kränkningar på grund av kön och sexuella trakasserier vid Uppsala universitet resultatpresentation*. Uppsala universitet.
- Nielsen, Ruth (2009) Is European Union equality law capable of addressing multiple and intersectional discrimination yet? Precautions against neglecting intersectional cases in Schiek, Dagmar and Victoria Chege (eds.), i *European Union Non-Discrimination Law. Comparative Perspectives on multidimensional equality law*. Routledge-Cavendish.
- Nilsson, Angela (2007) *Innovativ eller konservativ excellens? Forskningsrapport om jämställdhets- & mångfaldsarbetet på Karolinska Institutet*. Stockholms universitet, CEIFO, Stockholm.
- Nousiainen, Kevät (ed.) (2001) *Responsible selves: women in the Nordic legal culture*. Aldershot. Ashgate.

- Ontario Human Rights Commission. 2001. An intersectional approach to discrimination. Addressing Multiple Grounds in Human Rights Claims. <http://www.ohrc.on.ca>
- Peterson, Helen (2008) Man måste sälja sig själv. Yrkesmässiga krav i det nya arbetslivet – ett könsperspektiv, i *Arbetsliv i omvandling*. 2008:2. Vetenskaplig skriftserie från Växjö universitet.
- Riksförsäkringsverket. RFV Redovisar 2001:5.
- Riksförsäkringsverket. RFV analyserar 2004:16.
- Rönblom, Malin (2005) "Contrasting Discourses of Gender Equality", in Rømer Christensen Hilda, Beatrice Halsaa and Aino Saarinen (eds.) *Crossing Borders. Re-mapping Women's Movements at the Turn of the 21st Century*. University Press of Southern Denmark, Odense.
- Rönnqvist, Sofia (2008) *Från diversity management till mångfaldsplaner? Om mångfaldsidéns spridning i Sverige och Malmö stad*. Avhandling i ekonomisk historia. Malmö högskola. Malmö.
- SCB. På tal om kvinnor och män, 2008.
- Schein, Edgar (1992) *Organizational culture and leadership*. San Francisco. Jossey-Bass Publishers.
- Schömer, Eva (1999) *Konstruktion av genus i rätten och samhället. En tvärvetenskaplig studie över svenska kvinnors rätt till jämställdhet i formellt jämlikt rättssystem*. Uppsala. Iustus förlag.
- Segerpalm Henrik, Petra Salino och Johan Strömblad. (2008) Miljögranskningen etapp 2. Utvärdering av JämOs arbete och parternas mottagande. Faugert & Co.
- Skelett i garderoben. Metoder för att upptäcka jämställdhet*. Arbetslivsinstitutet och Luleå tekniska universitet. 2006.
- Skolverket, 2006. I enlighet med skolans värdegrund? Rapport 285.
- Skolverket, 2009. Diskriminerad, trakasserad, kränkt. Barns, elevers och studerandes uppfattningar om diskriminering och trakasserier. Rapport 326.
- Skolverket, 2009. Barn- och elevskyddslagen i praktiken. Förskolor, skolor och vuxenutbildningars tillämpning av lagen. Rapport 327.

- Skolverkets lägesbedömning 2009. Förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning. Rapport 337.
- Statskontoret, 2009. Handlingsplaner och strategier mot diskriminering – ett verktyg för att stärka myndigheters arbete mot diskriminering? (2009:4).
- Sundin, Elisabeth & Ulla Göransson (red.) (2006) *Vad hände sen? Långsiktiga effekter av jämställdhetsåtgärder under 1980- och 90-talen*. Vinnova.
- Svensson, Eva-Maria (2001) *Genusforskning inom juridiken*. Högskoleverkets skriftserie, Stockholm.
- Svensson, Eva-Maria, Anu Pylkkänen, Johanna Niemi-Kiesiläinen (eds.) (2004) *Nordic Equality at a Crossroads. Feminist Legal Studies Coping with Difference*. Ashgate.
- Svensson Lennart, Gunnar Aronsson, Hanne Randle, Jörgen Eklund (2007) *Hållbart arbetsliv. Projekt som gästspel eller strategi i hållbar utveckling*. Gleerups utbildning. Malmö.
- Svensson, Lennart & Casten von Otter (2001) *Projektarbete – praktik med teori*. Stockholm. Santerus förlag.
- Svenningsson, Stefan och Nadja Sörgärde (2007) Organisationsförändring – från ingenjörskonst till tolkning, i Alvesson, Mats och Stefan Svenningsson (red.) *Organisationer, ledning och processer*. Lund. Studentlitteratur.
- Sveriges Kommuner och landsting (2009). Analys. Öppna jämförelser. Konsten att nå resultat – erfarenheter från framgångsrika kommuner.
- Uosukainen Katja, Hanna-Leena Autio, Minna Leinonen (2009) *Tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset Suomessa 2008*. (Jämställdhetsplaner och lönekartläggningar i Finland 2008) Social- och hälsoministeriet. Helsinki.
- Vänje, Annika (2005) *Knäcka koderna: praxis kring kön, industriell organisation och ledarskap*. Luleå Tekniska universitet.
- Vänje, Annika (2003) Teknik och emancipation: doing gender som interaktivt förändringsarbete, i *Kvinnovetenskaplig tidskrift*, vol. 24, nr 1. Wahl A m.fl. 2001.

Winther Jørgensen, Marianne & Louise Phillips (2000) *Diskursanalys som teori och metod*. Lund. Studentlitteratur.

Yazdanpanah, Soheyla (2005) Att få livet att gå ihop: om lågavlönade kvinnors inkomstkällor, i SOU 2005:66.

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 företagets 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, såtillvida 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

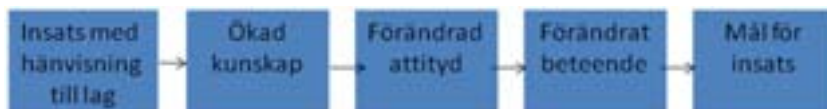
Med effekter avses i studien förändringar som inträffat som en följd av vidtagna insatser kopplade till krav på aktiva åtgärder och som annars inte skulle ha inträffat. När det gäller effekter är det dels direkta mätbara effekter som tas med, t.ex. att antalet män som tar ut föräldraledighet har ökat, 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 stämna 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 framtagna 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 kartläggnings 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 åtgärder 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 visat 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> | |
| 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 | |
| <i>Kostnad:</i> Då denna policy uppdateras mycket sällan är den årliga kostnader försumbar | 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> | |
| 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 | |
| <i>Kostnad:</i> Kostnaden blir inte att hänföra till denna lag då insatsen har ett externt fokus | 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 gruppers 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 eftersträvansvärt 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 åtgärdena 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 åtgärdena 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 överträdelser 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

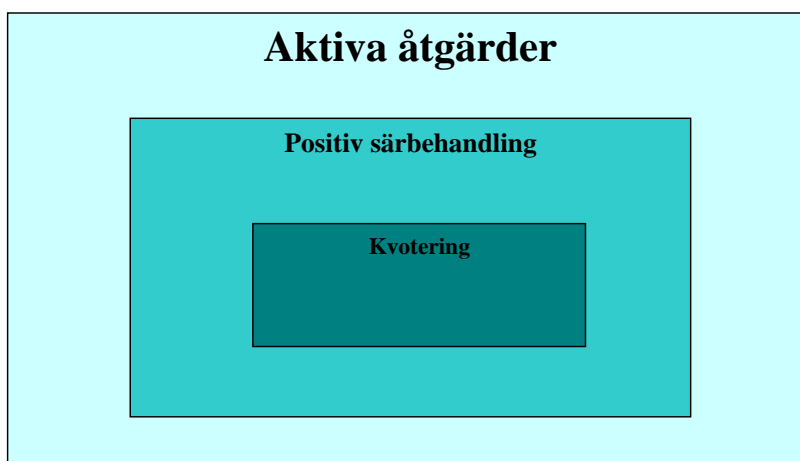
2.1. Terminologi: aktiva åtgärder, positiv särbehandling och kvotering

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 verksamheten 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-målet*⁷⁹ och *Lommersmålet*⁸⁰ 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 befordringsgrunder och tillsättning av lärartjänster:

Som befordringsgrund 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 barnomsorgs­system 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 meritskillnaden 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 diskrimineringsförbuden

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 belegg 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

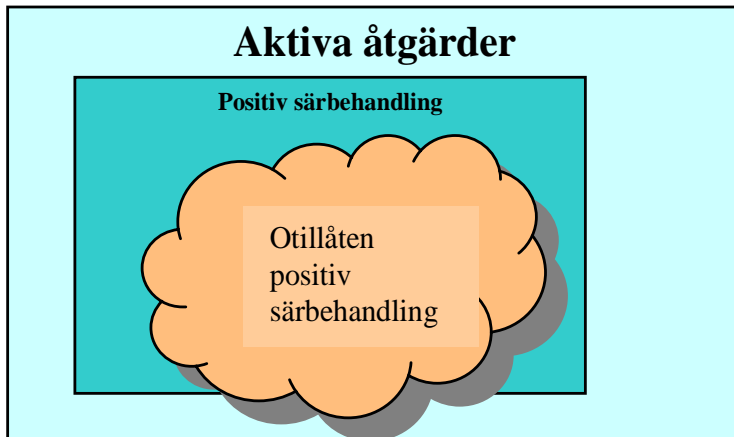
⁹⁷ Medan recastdirektivet är antaget med hänvisning till artikel 141 EGF antogs direktivet mot etnisk diskriminering, arbetslivsdirektivet och direktivet om likabehandling av kvinnor och män i fråga om varor och tjänster med hänvisning till artikel 19 EUFF (tidigare 13 EGF) vilken inte innehåller någon 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 mål- inriktat arbete på tre samhällsområden. [7]