

Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen – aktiva åtgärder och det skollagsreglerade området SOU 2020:79

Sammanfattning

- SKR:s grundläggande inställning är att diskriminering aldrig kan accepteras. Diskrimineringsförbuderna är viktiga för att reglera detta. De aktiva åtgärderna ska vara främjande och förebyggande, för lika rättigheter och möjligheter.
- SKR avstyrker förslaget att DO ska utfärda föreskrifter som myndigheten sedan ska utöva tillsyn över. SKR anser att arbetsgivarens skyldigheter ska framgå direkt av DL och inte av myndighetsföreskrifter.
- SKR anser att i första hand vägledning och riktlinjer, i andra hand allmänna råd, från DO är att föredra framför föreskrifter.
- SKR anser att istället för ökad tillsyn borde DO få ökade resurser för att ge stöd, rådgivning och vägledning i arbetet med aktiva åtgärder
- SKR anser, som generell synpunkt, att lagstiftningen på diskrimineringsområdet inte ska innebära en dubbelreglering jämfört med arbetsmiljölagen eller i förhållande till annan lagstiftning som gäller för kommuners och regioners verksamheter. Det är av samma skäl angeläget att tillsynen från olika statliga myndigheter avgränsas och samordnas i så hög utsträckning som möjligt.
- SKR tillstyrker utredningens förslag om ett forskriftsråd hos DO om myndigheten bemyndigas föreskriftsrätt.
- SKR tillstyrker utredningens förslag om att DO, vid bemyndigande om föreskriftsrätt, ska samråda med arbetsmarknadens parter innan myndigheten beslutar om föreskrifter.
- SKR tillstyrker utredningens förslag om att vite kvarstår som sanktion.

- SKR tillstyrker utredningens förslag avseende utformningen av Nämnden mot diskriminering.
- SKR tillstyrker förslaget om närmare samverkan mellan Arbetsmiljöverket och Diskrimineringsombudsmannen vad gäller systematiskt arbetsmiljöarbete i förhållande till aktiva åtgärder.
- SKR tillstyrker att Skolinspektionen övertar ansvaret för tillsyn över aktiva åtgärder inom det skollagsreglerade området.
- SKR föreslår att en närmare översyn bör göras över DOs uppdrag och organisation.

Inledning

Kommuner och Regioner är positiva till att arbeta med aktiva åtgärder inom skolans och arbetslivets område. SKR:s principiella inställning är att det är viktigt att arbeta förebyggande och främjande för jämställdhet, mänskliga rättigheter och mot diskriminering.

SKR anser att en effektiv lagstiftning bygger på ett klarlagt behov och ett tydligt samband mellan det problem som ska lösas och regelverkets utformning. Utredningen konstaterar att det varit komplicerat, genom åren, att få en tillfredsställande reglering avseende aktiva åtgärder på plats. I betänkandet *Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering* (SOU 2014:41) anfördes att en av de viktigaste faktorerna för att skapa varaktiga förändringar var själva processen i arbetet med aktiva åtgärder och att ett regelsystem som sätter fokus på arbetsmetoden kan bidra till att arbetet i sig gör att kraven på aktiva åtgärder får de önskade effekterna. Utredningen bedömde då att åtgärderna var beroende av omständigheter i varje enskild verksamhet och att det var svårt att hitta gemensamma, konkreta åtgärder som kan finnas på enskilda arbetsplatser, skolor och högskolor. SKR anser att det saknas fog för att göra en annan bedömning idag och att tillsynen bör avse om arbetsgivaren arbetat enligt arbetsmetoden, inte vilka resultat den lett till.

Utredningens förslag är inspirerade av Arbetsmiljöverket och arbetsmiljölagen (1977:1160), AML. Arbetsmiljöarbetet utförs i samspel mellan de offentlighetsrättsliga reglerna och partsarbetet som utgör en grundbult i systemet. Merparten av arbetsmiljöarbetet sker i samverkan mellan de lokala parterna vilket innebär en kvalitetssäkring och kontroll som är svår att uppnå på annat sätt.

Arbetsmiljöverket har vidare under mycket lång tid utfört ett extensivt arbete med att beskriva hur arbetarskyddet kan utformas bland annat genom informationskampanjer, verktyg, rådgivning, checklistor, vägledning och samråd med arbetsmarknadens

parter. På området finns även partsgemensamma organisationer; för SKRs medlemmar Suntarbetsliv, för det privata näringslivet Prevent, som har ett omfattande stödmaterial i syfte att bistå arbetsgivare i arbetsmiljöarbetet. Vidare finns på arbetsmiljöområdet externa expertfunktioner att tillgå såsom t.ex. företagshälsovården.

Diskrimineringslagen (2008:567), DL, har funnits sedan 2009, kapitel 3 i sin nuvarande lydelse sedan 2016, men effekterna av lagstiftningen och den sammanslagna myndigheten Diskrimineringsombudsmannen, DO, har inte utvärderats. SKR förespråkar skapandet av andra stimulanser och incitament för att arbetsmarknadens parter ska medverka i utvecklingen av metoder för att upptäcka, åtgärda och förhindra diskriminering, samt för att arbeta strukturerat med jämställdhet och med att säkerställa respekt för de mänskliga fri-och rättigheterna.

Sveriges Kommuner och Regioners synpunkter på utredningens förslag och överväganden för en effektivare tillsyn över aktiva åtgärder

Uttrycket att förmå enskilda att frivilligt följa lagen ska utgå

SKR delar utredningens slutsats att uttrycket är obehövligt mot bakgrund av förvaltningslagens bestämmelser men önskar härvidlag framhålla att de aktiva åtgärderna i diskrimineringslagen bygger på ett samverkansperspektiv snarare än ett konfliktperspektiv.

Förslag om föreskriftsrätt

SKR avstyrker utredningens förslag om föreskriftsrätt för DO.

SKR anser att arbetsgivarens skyldigheter ska framgå direkt av DL och inte av myndighetsföreskrifter. SKR anser att föreskrifter skulle lägga över för stor del av ansvaret på huvudmannen att själv lösa *hur* arbetet med aktiva åtgärder är tänkt att fungera. Det framgår av utredningens redovisade undersökning, där kommuner och regioner deltagit, att respondenterna i mycket stor utsträckning efterfrågar stöd i form av bland annat råd, goda exempel, mallar, utbildning och möjlighet att kunna vända sig till DO för att få praktisk vägledning. SKR anser att DO genom vägledningar och problematiseringar skulle kunna öka medvetenheten kring eventuella föreställningar och normer på arbetsplatserna och därmed likt Arbetsmiljöverket fokusera på verktyg, checklistor och allmänna råd. Ett sådant arbete skulle bistå arbetsgivare och arbetstagare i samverkan kring likabehandlingsarbetet på ett mer fördelaktigt sätt än vad föreskrifter i detta skede skulle bidra med.

För det fall DO bemyndigas föreskriftsrätt föreslår SKR att föreskrifterna enbart ska klargöra hur det systematiska arbetet med aktiva åtgärder ska utföras snarare än innehållet och omfattningen av åtgärderna.

SKR ställer sig positiv till att utredningens förslag inte avser föreskrifter om samverkan mellan arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer.

Jämförelse mellan arbetet med aktiva åtgärder och arbetsmiljöarbetet

Utredningens förslag jämför arbetet med aktiva åtgärder med arbetsmiljöarbetet. De båda tillsynsmyndigheternas mål, och lagstiftningens syfte skiljer sig dock åt på flertalet viktiga punkter. Arbetsmiljöarbetet härrör ur arbetarskyddslagstiftningen medan aktiva åtgärder har sin grund i mänskliga rättigheter.

Inom arbetsmiljöområdet representeras arbetstagarerna av skyddsombud i arbetsmiljöarbetet. Skyddsombuden har en sedan länge väletablerad roll i samverkans- och arbetsmiljöarbetet. Någon motsvarande funktion saknas inom arbetet med aktiva åtgärder.

DO är en ombudsmannamyndighet med annat uppdrag än Arbetsmiljöverket. Arbetsmiljöverket kan inte, till skillnad från DO, uppträda som part i ett tvistemål.

Regelverken har dock betydande likheter med varandra. Utifrån båda regelverken ska arbetsgivaren agera förebyggande; i det ena för att undvika ohälsa och olycksfall, i det andra för att förebygga diskriminering och främja likabehandling. Arbetet med aktiva åtgärder enligt DL och det systematiska arbetsmiljöarbetet enligt AML har flera beröringspunkter. AML är också en ramlagstiftning med processinriktat innehåll. På liknande sätt som i DL förutsätts i AML en samverkansskyldighet.

Utredarens förslag är att DO bemyndigas föreskriftsrätt i syfte att klargöra bestämmelserna om det verksamhetsanpassade arbetet för arbetsgivare vad gäller omfattningen av arbetsgivarens arbete med aktiva åtgärder. Förslaget omfattar bland annat arbetsgivarens arbete med aktiva åtgärder avseende *arbetsförhållanden*, 3 kap 5 § p 1. DL. SKR anser att detta kommer att leda till en omfattande dubbelreglering då området omfattas av motsvarande föreskrifter i det arbetsmiljörättsliga regelverket.

Den fysiska utformning av arbetsplatsen regleras i detalj genom föreskrifter utfärdade av Arbetsmiljöverket. Samma myndighet utfärdar också föreskrifter avseende den organisatoriska och sociala arbetsmiljön samt föreskrifter avseende det systematiska arbetsmiljöarbetet som metod för att bedriva arbetet.

Den fysiska arbetsmiljön/arbetsförhållanden

Arbetsgivare ska enligt 2 kap 1 § 2 st. AML anpassa arbetsförhållandena utifrån människors olika förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende. Skyldigheten konkretiseras genom flertalet föreskrifter, bland annat genom AFS 2020:1 om arbetsplatsens utformning. Vidare åläggs arbetsgivaren utifrån de nyligen reviderade föreskrifterna AFS 2021:5 om arbetsanpassning att vidta individuella åtgärder i den fysiska, organisatoriska och sociala arbetsmiljön som syftar till att en arbetstagar,

med nedsatt förmåga att utföra sitt vanliga arbete, kan fortsätta arbeta, eller återgå i arbetet.

På motsvarande sätt har arbetsgivaren utifrån regelverket om aktiva åtgärder i DL en skyldighet att anpassa arbetet och arbetsplatsen utifrån den enskildes specifika förutsättningar. Det framgår både av diskrimineringsförbuden i 2 kap DL samt av de aktiva åtgärderna 3 kap 5 § p. 1 DL.

Den organisatoriska och sociala arbetsmiljön

På arbetsmiljöområdet tillämpas sedan 1 januari 2016 AFS 2015:4 om organisatorisk och social arbetsmiljö. Arbetsmiljöverkets målsättning med OSA-föreskrifterna var att genom samlade föreskrifter inom det psykosociala området, hindra negativ utveckling av ohälsan.

Det förebyggande arbetsmiljöarbetet avseende den organisatoriska och sociala arbetsmiljön omfattar till många delar även hänsyn som rent organisatoriskt omfattas av arbetet med aktiva åtgärder, 3 kap 5 § 1 p DL. Särbehandling och diskriminering på arbetsplatsen leder inte sällan till den form av ohälsa som träffas av båda regelverken. OSA-föreskrifterna omfattar bland annat paragrafer som tydliggör arbetsgivarens ansvar att förebygga kränkningar och kränkande särbehandling utan nödvändig koppling till diskrimineringsgrund. Inte sällan balanseras regelverken samtidigt.

Enligt SKRs erfarenhet är förelägganden baserade på OSA-föreskrifterna många gånger otydliga och vidlyftiga. Det är svårt för verksamheterna att förstå innebörden av föreläggandena till fullo, än mindre att bedöma när kraven kan anses vara uppfyllda.

Inrättandet av ett föreskriftsråd hos DO

Skulle DO bemyndigas föreskriftsrätt enligt utredningens förslag tillstyrker SKR inrättandet av ett föreskriftsråd.

DO ska samråda med arbetsmarknadens parter

Skulle DO bemyndigas föreskriftsrätt enligt utredningens förslag tillstyrker SKR att DO ska samråda med arbetsmarknadens parter innan myndigheten beslutar om föreskrifter.

Vite ska kvarstå som sanktion

SKR tillstyrker utredningens förslag. Bestämmelserna är inte utformade på ett sådan sätt att det skulle vara lämpligt med sanktionsavgifter.

Förslag om Nämnden mot diskriminering

SKR tillstyrker utredningens förslag att Nämnden mot diskriminering kvarstår med förändrad sammansättning.

Centrala arbetstagarorganisationer ges förstahandsrätt att vända sig till Nämnden mot diskriminering

SKR anser att regeln griper in i relationerna mellan arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. De centrala arbetstagarorganisationerna bör inte ges en särställning i diskrimineringslagens bestämmelser om aktiva åtgärder. Utredningen har haft skyddsombudens möjlighet att lämna in begäran om åtgärder enligt 6 kap 6 § AML som förebild. Den bestämmelsen förutsätter dock att skyddsombuden i första hand kontaktar arbetsgivaren.

Samverkan mellan Diskrimineringsombudsmannen och Arbetsmiljöverket

Utredaren föreslår en närmare samverkan mellan myndigheterna för att göra arbetet med aktiva åtgärder mer effektivt.

SKR hade gärna sett en närmare beskrivning av hur utredningen tänker sig att den formen av samverkan skulle se ut. I förslaget föreslås bland annat utfärdandet av gemensamma allmänna råd om hur det systematiska arbetsmiljöarbetet och aktiva åtgärdsarbetet kan integreras och samordnas.

Det systematiska arbetsmiljöarbetet är ett välkänt och väletablerat arbetssätt i kommuner och regioner. Arbetet sker i nära samverkan med skyddsorganisationen och skyddsombuden. Det systematiska arbetet med aktiva åtgärder är till sin utformning mycket likt det systematiska arbetsmiljöarbetet. I förarbetena till 3 kapitlet DL föreslås att arbetet med aktiva åtgärder bör integreras i det systematiska arbetsmiljöarbetet. Det framstår dock som problematiskt för SKR att ett integrerat metodstöd ska grundas på föreskrifter från två myndigheter som utövar tillsyn utifrån två olika perspektiv. Det är angeläget att tillsynen från olika statliga myndigheter avgränsas och samordnas i så hög utsträckning som möjligt.

SKR förordar en översyn av DOs organisation

Enligt 4 kap. 1 och 2 §§ DL har DO tre olika roller. Bestämmelserna om DO:s tillsyn och vilka sanktioner som är tillgängliga framgår av DL. Samtidigt har DO ett främjandeuppdrag mot diskriminering och för lika rättigheter och möjligheter. Vidare har DO en talerätt och kan driva mål om diskrimineringsersättning om enskild begär det. DO kan t.ex. föra talan mot en enskild arbetsgivare om skadestånd till en enskild arbetstagarare för lönediskriminering eller trakasserier och samtidigt initiera ett ärende i Nämnden mot diskriminering för en prövning av vitesföreläggande.

Utvecklingen går alltmer mot att myndigheters uppdrag renodlas och dubbla roller undviks. Kunskapsutveckling och tillsyn delas mellan olika myndigheter. Ett antal statliga myndigheter har delats i två delar av samma skäl de senaste åren, t.ex. Socialstyrelsen och IVO samt Skolverket och Skolinspektionen. DO är en liten myndighet. Att ha flera roller som går in i varandra kan svårigen lösas organisatoriskt genom att ha olika avdelningar.

SKR förordar att en närmare översyn bör göras över DOs uppdrag och organisation. Arbetsmiljöverket har en betydligt större organisation än DO. Regelavdelningen och inspektionsverksamheten är tydligt avgränsade. Det kan dock finnas anledning att se över även Arbetsmiljöverkets organisation, det är därför inte ett starkt argument att ge DO föreskriftsrätt med Arbetsmiljöverket som förebild.

Sveriges Kommuner och Regioners synpunkter på utredningens förslag och överväganden om överflyttning av tillsyn och talerätt till Skolinspektionen

SKR är positiv till förslaget om att arbetet med aktiva åtgärder i skollagsreglerad verksamhet ska regleras i skollagen istället för i diskrimineringslagen och att det samordnas med arbetet mot kränkande behandling. SKR är även positiv till att Skolinspektionen blir tillsynsmyndighet. Utifrån skolans huvudmäns perspektiv är en samlad reglering runt dessa frågor att föredra. För skolans del är det bra att ha en samtalspartner, oavsett fråga. Att anpassa sig till olika tillsynsmyndigheters arbetsmetoder tar energi från arbetet med att verkligen se till att elever varken kränks eller diskrimineras.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knappe
Ordförande

Reservation lämnades av Sverigedemokraterna, se bilaga 1.

SKR Styrelsen
2021-04-23

Reservation från Sverigedemokraterna

Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen – aktiva åtgärder och det skollagsreglerade området (SOU 2020:79)

Vi reserverar oss till förmån för eget yrkande enligt följande:

Sverigedemokraterna ställer sig positiva till SKR:s yttrande. Det förtjänar dock att framhållas att Sverige varken har infört FN:s konvention om mänskliga rättigheter eller Europakonventionen om mänskliga rättigheter vad gäller diskriminering fullt ut i svensk lag. Specifikt gäller detta diskriminering på politisk grund. SKR bör därför i sitt yttrande poängtera detta för att påskynda implementeringen.

Sverigedemokraterna föreslår SKR tillägga följande i sitt yttrande:

SKR vill framhålla att Sverige varken har infört FN:s konvention om mänskliga rättigheter eller Europakonventionen om mänskliga rättigheter avseende diskrimineringsgrunder fullt ut i svensk lag ännu. För att diskrimineringslagstiftningen ska bli komplett bör därför implementeringen av denna påskyndas.