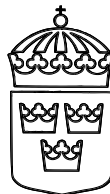


Kommittédirektiv



Aktiva åtgärder för att förebygga
diskriminering och främja lika rättigheter
och möjligheter

Dir.
2012:80

Beslut vid regeringssammanträde den 12 juli 2012

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå hur krav på aktiva åtgärder ska utformas och göras tydliga för att bli ett effektivare medel i arbetet med att förebygga diskriminering och uppnå lika rättigheter och möjligheter. Syftet med utredningen är att ge förslag på hur det fortsatta arbetet med aktiva åtgärder ska kunna bedrivas på det mest ändamålsenliga sättet.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå hur kraven på aktiva åtgärder ska utformas för att bli tydliga och effektiva,
- föreslå vilken omfattning aktiva åtgärder ska ha, och
- utifrån sina förslag, lämna nödvändiga och fullständiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2013.

Uppdraget att föreslå hur krav på aktiva åtgärder ska bli mer effektiva

Diskrimineringslagen (2008:567) trädde i kraft den 1 januari 2009 och har till ändamål att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder.

Diskrimineringslagens tredje kapitel innehåller regler om krav på att vidta aktiva åtgärder för att uppnå lika rättigheter och möjligheter inom arbetslivet och de delar av utbildningsområdet som avses i skollagen (2010:800), högskolelagen (1992:1434) och lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina. Exempel på en aktiv åtgärd är en arbetsgivares skyldighet att upprätta jämställdhetsplaner. Åtgärderna 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 reparativt i enskilda fall. De är i stället förebyggande och av generell eller kollektiv natur. En viktig aspekt av de aktiva åtgärderna är att arbetsgivare och andra ska bli medvetna om frågor som rör diskriminering och arbeta framåtsyftande och förebyggande.

Hur ska krav på aktiva åtgärder utformas och göras tydliga?

Utformningen och innebörden av diskrimineringslagens bestämmelser om aktiva åtgärder har kritiserats av bl.a. arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer. Det har framförts att reglerna är otydliga. I Diskrimineringskommitténs betänkande En sammanhållen diskrimineringslagstiftning (SOU 2006:22) presenterades förslag om reglernas utformning och omfattning, men förslagen har av olika skäl inte ansetts tillräckliga. Kritiken som riktades mot förslagen handlade bl.a. om att förslagen varken är förutsägbara, rättssäkra eller verkningsfulla. Vidare framfördes invändningar mot att de föreslagna bestämmelserna var alltför allmänt hållna och opreciserade och att de i vissa delar sammanföll med bestämmelser i andra regelverk.

Regeringen konstaterade i propositionen Ett starkare skydd mot diskriminering (prop. 2007/08:95) att det finns ett flertal frågor om aktiva åtgärder som behöver belysas närmare. Regeringen bedömde bl.a. att Diskrimineringskommitténs förslag om aktiva åtgärder för samtliga diskrimineringsgrunder var alltför allmänt hållna och i många fall opreciserade. Regeringen avsåg därför att ta ett samlat grepp om dessa frågor.

Även i betänkandet Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden (SOU 2010:7) presenterades förslag om utformning och omfattning av reglerna om aktiva åtgärder. Regeringen valde att inte gå vidare med förslagen bl.a. på grund av att förslagens innebörd inte var tillräckligt utredda.

År 2010 fick Statskontoret i uppdrag att undersöka effekterna av bestämmelserna om aktiva åtgärder. Av Statskontorets rapport Aktiva åtgärder mot diskriminering – effekter och kostnader (2011:4) framgår att många arbetsgivare och utbildningsanordnare arbetar aktivt för lika rättigheter och möjligheter, men att få kopplar samman detta arbete med diskrimineringslagens krav på aktiva åtgärder. I synnerhet arbetsgivare anser att arbetet i första hand sker som följd av omvärldens förväntningar på att företag och organisationer tar ett sådant ansvar. Många uppger att bestämmelserna om aktiva åtgärder är otydliga eller inte har någon betydelse för arbetet med lika rättigheter och möjligheter.

Mot bakgrund av den kritik som framförts kan frågan ställas om bestämmelser om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen är den enda framkomliga vägen för att nå det åsyftade målet om lika rättigheter och möjligheter.

Det finns dessutom liknande bestämmelser i andra regelverk, t.ex. arbetsmiljölagen (1977:1160), som i vissa delar sammanfaller med diskrimineringslagens regler.

Det har också framförts synpunkter från flera fackliga organisationer om att kraven på aktiva åtgärder i arbetslivet ska regleras i kollektivavtal. De fackliga organisationerna anser att reglerna skulle bli mer effektiva och tillämpas i högre utsträckning om parterna kan träffa avtal, än om det bara finns generell lagstiftning.

Det finns nu ett behov av att förutsättningslöst se över frågor om aktiva åtgärder med syftet att kraven på främjande åtgärder också i praktiken blir ett effektivt medel för att nå lika rättigheter och möjligheter för alla, oavsett t.ex. kön och etnisk tillhörighet. Det gäller att hitta metoder som sammantagna främjar en utveckling i riktning mot ett samhälle där alla har lika rättigheter och möjligheter. Det krävs en fördjupad analys

av vilka metoder som är mest lämpliga för att nå det syfte som reglerna om aktiva åtgärder är avsedda att uppfylla.

Utredaren ska därför

- analysera om diskrimineringslagens krav på aktiva åtgärder är den mest ändamålsenliga metoden för att förebygga diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter eller om syftet med aktiva åtgärder kan uppnås på annat sätt,
- ta ställning till och föreslå hur kraven på aktiva åtgärder, i den mån de bedöms ändamålsenliga, ska utformas och göras tydliga,
- analysera hur förslagen om krav på aktiva åtgärder förhåller sig till andra regelverk, och
- utifrån sina förslag, lämna nödvändiga och fullständiga författningsförslag.

Utredaren ska beakta de synpunkter som har framkommit med anledning av tidigare utredningar.

Behöver sanktionssystemet förändras?

Regeringens ambition är att aktiva åtgärder ska bli ett effektivt medel för att i praktiken nå lika rättigheter och möjligheter. Det är därför viktigt att de bestämmelser som finns följs. Enligt diskrimineringslagen kan den som inte följer lagens bestämmelser om aktiva åtgärder föreläggas att vid vite fullgöra sina skyldigheter. Undersökningar, bl.a. Statskontorets, har dock visat att reglerna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen följs endast i liten utsträckning, framför allt inom arbetslivet. De mindre företagen efterföljer kraven i betydligt mindre utsträckning än övriga. Det är därför viktigt att utredaren mot bakgrund av sina förslag analyserar hur krav på de aktiva åtgärder som bedömts ändamålsenliga i praktiken ska kunna bli ett effektivt medel för att uppnå lika rättigheter och möjligheter.

Utredaren ska

- föreslå om, och i förekommande fall på vilket sätt, sanktioner ska kopplas till krav på aktiva åtgärder,

- föreslå hur eventuella sanktioner ska genomdrivas,
- utifrån sina förslag, lämna nödvändiga och fullständiga författningsförslag.

Hur ska tillsynen bedrivas?

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har tillsyn över bestämmelserna om aktiva åtgärder. Arbetsmiljöverket ska utöva tillsyn över att arbetsmiljölagen (1977:1160) och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, följs. Regeringen angav i propositionen Ett starkare skydd mot diskriminering (prop. 2007/08:95) att det i Diskrimineringskommitténs förslag saknades en tillfredsställande analys av hur ombudsmannamyndighetens tillsyn över aktiva åtgärder förhöll sig till andra myndigheters arbete med dessa frågor, t.ex. det arbete som utförs av Myndigheten för handikappolitisk samordning och Arbetsmiljöverket.

I Statskontorets uppdrag ingick att analysera och bedöma hur DO:s tillsynsuppgift förhåller sig till Arbetsmiljöverkets arbete med liknande frågor. Statskontoret konstaterar att området som DO ska bevaka är för stort för att tillsynen ska kunna bli effektiv och att DO därmed är beroende av att samverka med andra. Vidare anser Statskontoret att de fackliga organisationerna kan spela en aktiv roll när det gäller aktiva åtgärder i arbetslivet. För att aktiva åtgärder ska bli effektiva är det viktigt att tillsyn finns.

Utredaren ska därför

- ta ställning till och föreslå hur tillsynen av att regler om aktiva åtgärder följs ska bedrivas och hur den ska förhålla sig till andra myndigheters arbete med dessa frågor.

Uppdraget att föreslå vilken omfattning regler om aktiva åtgärder ska ha

Diskrimineringslagen (2008:567) ersatte sju lagar mot diskriminering. Två nya diskrimineringsgrunder infördes och

diskrimineringsförbuden utökades till att omfatta fler samhällsområden än tidigare. Förutom några förändringar i fråga om upprättande av handlingsplaner för jämställda löner, jämställdhetsplaner och lönekartläggningar, överfördes bestämmelserna om aktiva åtgärder i princip oförändrade från de numera upphävda lagarna till diskrimineringslagen.

Diskrimineringslagens regler om aktiva åtgärder finns endast inom arbetslivsområdet och utbildningsområdet. På arbetslivsområdet finns bestämmelser om aktiva åtgärder endast när det gäller diskrimineringsgrunderna kön och etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. Inom utbildningsområdet finns reglerna för samtliga diskrimineringsgrunder, förutom könsöverskridande identitet eller uttryck och ålder.

Ska krav på aktiva åtgärder utvidgas till att omfatta fler samhällsområden?

Regeringen uttalade i propositionen Ett starkare skydd mot diskriminering (prop. 2007/08:95) att frågan om och på vilket sätt aktiva åtgärder bör utökas till nya samhällsområden, bör utredas ytterligare.

En fråga för utredaren är alltså om krav på aktiva åtgärder ska vara begränsade till att omfatta enbart vissa samhällsområden eller om någon form av utvidgning bör göras.

I betänkandena En sammanhållen diskrimineringslagstiftning (SOU 2006:22) och Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden (SOU 2010:7), har förslag om att utvidga omfattningen av bestämmelserna om aktiva åtgärder presenterats. Regeringen valde att inte gå vidare med dessa förslag på grund av att det inte var tillräckligt utrett vad utökningen innebär. Det finns därför anledning att på nytt se över vilken omfattning regler om aktiva åtgärder ska ha. Detta gäller även om utredaren anser att krav på aktiva åtgärder ska regleras på annat sätt än i diskrimineringslagen (2008:567).

Utredaren ska därför

- ta ställning till och föreslå vilka som ska omfattas av aktiva åtgärder,
- bedöma om krav på aktiva åtgärder ska utvidgas till fler samhällsområden och i så fall föreslå vilka,
- utifrån sina förslag, lämna nödvändiga och fullständiga författningsförslag.

Det står utredaren fritt att överväga andra frågor som kan aktualiseras under utredningen.

Konsekvensbeskrivningar

Regeringens övergripande målsättning i arbetet med att förenkla för företagen är att skapa en positiv märkbar förändring i företagets vardag. Ett underliggande delmål är sänkta administrativa kostnader för företagen.

Med hänsyn till regeringens arbete med regelförenkling, ska utredaren göra en avvägning mellan behovet av en eventuell ökning av aktiva åtgärder och strävan att inte belasta arbetsgivare och andra aktörer med alltför omfattande administrativa uppgifter. Utredaren ska i sammanhanget även beakta Statskontorets rapport Aktiva åtgärder mot diskriminering – effekter och kostnader (2011:4).

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av sina förslag. Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ i kommittéförordningen (1998:1474) och 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Förslagen ska kostnadsberäknas och utredaren ska lämna förslag till finansiering.

Samverkan med andra och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från Diskrimineringsombudsmannen, Näringslivets regelnämnd och andra berörda myndigheter och organisationer.

Utredaren ska beakta den kartläggning som görs inom Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) av arbetet med aktiva åtgärder i andra länder inom Europa som är relevanta i sammanhanget.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2013.

(Arbetsmarknadsdepartementet)