# Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering

*Betänkande av Utredningen om aktiva åtgärder mot diskriminering*

*Stockholm 2014*

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

**SOU 2014:41**

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer
på uppdrag av Regeringskanslets förvaltningsavdelning.
*Svara på remiss – hur och varför.*
*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:3 (reviderad 2009-05-02)*
En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.
Omslag: Elanders Sverige AB.
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2014.

ISBN 978-91-38-24129-5
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Erik Ullenhag

Regeringen beslutade den 12 juli 2012 att tillkalla en särskild utredare för att lämna förslag till 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.

Den 23 oktober 2012 förordnades ordföranden och administrativa chefen för Arbetsdomstolen Cathrine Lilja Hansson att från och med samma dag vara särskild utredare.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om aktiva åtgärder mot diskriminering (A 2012:02).

Som experter förordnades från och med den 18 december 2012 kanslirådet Christina Hammarstedt (Arbetsmarknadsdepartementet), forskaren Anders Iregren (Arbetsmiljöverket), utredaren Johan Lilly Gyberg (Diskrimineringsombudsmannen), ämnesrådet Annika Mansnérus (Utbildningsdepartementet), utredaren Luca Nesi (Skolinspektionen), departementssekreteraren Karin Sandkull (Arbetsmarknadsdepartementet) och chefsjuristen Johan Sørensson (Statskontoret). Den 29 januari 2013 förordnades utredaren Aleksandra Sjöstrand (Universitets- och högskolerådet) som expert i utredningen. Den 3 juni 2013 entledigades Karin Sandkull som expert och departementssekreteraren Amelie Berg (Arbetsmarknadsdepartementet) förordnades samma dag som expert i utredningen. Den 11 februari 2014 förordnades juristen Elin Brunell (Skolverket) som expert i utredningen.

Den 4 februari 2013 förordnades utredaren Josefin Edström (Saco), utredaren Ulrika Hagström (TCO), juristen Claes-Mikael Jonsson (LO), utredaren Sherlot Jonsson (Arbetsgivarverket), juristen Eva Kovar (Svenskt Näringsliv) och handläggaren Anna Ulveson (Sveriges Kommuner och Landsting) att ingå i referensgruppen till utredningen. Den 12 november 2013 entledigades Claes-Mikael Jonsson från uppdraget och samma dag förordnades

juristen Sofie Rehnström (LO) att ingå i referensgruppen till utredningen.

Som sekreterare i utredningen förordnades från och med den 1 januari 2013 hovrättsassessorn Sofia Tollgerdt och från och med den 7 januari 2013 hovrättsassessorn, numera rådmannen, Christina Fredin. Christina Fredin entledigades från sitt uppdrag den 31 januari 2014.

Genom tilläggsdirektiv den 27 mars 2013 och den 20 februari 2014 har tiden för redovisning av uppdraget förlängts från den 1 november 2013 till den 15 juni 2014.

Betänkandet har formulerats i vi-form. Det innebär dock inte att alla experter och ledamöter i referensgruppen står bakom samtliga förslag i betänkandet.

Härmed överlämnar utredningen sitt betänkande, *Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering*, SOU 2014:41.

Stockholm i maj 2014

Cathrine Lilja Hansson

/ Sofia Tollgerdt

# Innehåll

**Förkortningar** ..... **15**

**Sammanfattning** ..... **19**

**Summary** ..... **31**

**1 Författningsförslag** ..... **45**

1.1 Förslag till lag om ändring i diskrimineringslagen (2008:567) ..... 45

1.2 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800) ..... 55

1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ..... 62

1.4 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2008:1328) med instruktion för Nämnden mot diskriminering ..... 63

1.5 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2006:1083) om barns och elevers deltagande i arbetet med planer mot diskriminering och kränkande behandling ..... 64

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:996) om sysselsättningsbidrag ..... 65

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:61) om regionalt investeringsstöd ..... 66

**2 Utredningens uppdrag och arbete ..... 67**

2.1 Uppdraget ..... 67
2.1.1 Avgränsning av uppdraget ..... 68

2.2 Utredningens arbete ..... 69

2.3 Betänkandets disposition ..... 69

**3 Allmän bakgrund ..... 71**

3.1 Allmänt om diskrimineringslagstiftningen ..... 72
3.1.1 Regler i regeringsformen ..... 72
3.1.2 Diskrimineringslagen ..... 72
3.1.3 Ord och uttryck ..... 75
3.1.4 Diskrimineringsgrunderna ..... 81

3.2 Förekomsten av diskriminering ..... 85

3.3 Andra statliga utredningar ..... 87
3.3.1 Utredningen om en sammanhållen diskrimineringslagstiftning ..... 87
3.3.2 Propositionen 2007/08:95 Ett starkare skydd mot diskriminering ..... 91
3.3.3 Utredningen om aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter ..... 92
3.3.4 Översyn av pensionsrelaterade åldersgränser ..... 94
3.3.5 Delegationen för jämställdhet i arbetslivet ..... 96

3.4 Regeringens förenklingsarbete ..... 96

**4 Gällande rätt ..... 99**

4.1 Aktiva åtgärder på arbetslivsområdet ..... 99
4.1.1 Diskrimineringslagen ..... 99
4.1.2 Författningar på arbetsmiljöområdet ..... 108

4.2 Aktiva åtgärder på utbildningsområdet ..... 112
4.2.1 Reglering av diskrimineringsförbud på utbildningsområdet ..... 112
4.2.2 Diskrimineringslagen ..... 112
4.2.3 Andra bestämmelser om aktiva åtgärder på utbildningsområdet ..... 115

4.2.4 Andra bestämmelser om aktiva åtgärder på universitets- och högskoleområdet ..... 121

4.3 Sanktioner och tillsyn ..... 123
4.3.1 Sanktioner ..... 124
4.3.2 Tillsyn ..... 127

**5 EU-rätt och internationell utblick ..... 133**

5.1 Begreppet aktiva åtgärder i EU-rätten ..... 133
5.1.1 Allmänt om regleringen mot diskriminering ..... 134
5.1.2 Särskilt om positiv särbehandling och särskilda åtgärder ..... 135
5.1.3 EU-rättens påverkan på den nationella regleringen om aktiva åtgärder ..... 137

5.2 Frågan om aktiva åtgärder i tre nordiska länder ..... 137
5.2.1 Danmark ..... 137
5.2.2 Norge ..... 139
5.2.3 Finland ..... 141

5.3 Några exempel från andra länder ..... 144
5.3.1 Aktiva åtgärder ..... 144
5.3.2 Exempel på sanktioner och andra påtryckningsmedel ..... 152
5.3.3 Arbetsmarknadens parter ..... 154

5.4 Slutsatser ..... 155

**6 Effekter av aktiva åtgärder ..... 157**

6.1 Kritik mot Diskrimineringskommitténs förslag om utvidgning ..... 158

6.2 Effektundersökningen i SOU 2010:7 ..... 159

6.3 Statskontorets rapport ..... 163
6.3.1 Inledning ..... 163
6.3.2 Aktiva åtgärder på arbetslivsområdet ..... 165
6.3.3 Aktiva åtgärder på utbildningsområdet ..... 168
6.3.4 Kostnader för arbetet med aktiva åtgärder ..... 170
6.3.5 Jämförelse med effektstudierna i SOU 2010:7 ..... 171

6.3.6 Diskrimineringsombudsmannens kommentarer med anledning av Statskontorets rapport ..... 173

6.4 Övriga effektstudier ..... 174

6.5 Sammanfattande intryck av möten med organisationer ..... 175

6.6 Analys och överväganden ..... 176

**7 Allmänna överväganden i fråga om reglering av krav på aktiva åtgärder ..... 183**

7.1 Lagreglerade krav på aktiva åtgärder ska alltjämt finnas ..... 184

7.2 Var ska skyldigheten att arbeta med aktiva åtgärder regleras? ..... 186
7.2.1 Arbetslivsområdet ..... 187
7.2.2 Skollagsreglerad verksamhet ..... 194
7.2.3 Universitets- och högskoleområdet ..... 206
7.2.4 Särskilt om förhållandet till reglerna om förbud mot kränkande behandling i skollagen ..... 211

7.3 Otydligheter och oklarheter i lagtexten ..... 213

**8 Hur arbetet med aktiva åtgärder ska bedrivas ..... 215**

8.1 Dagens system – målinriktat arbete med fokus på att åtgärder ska vidtas ..... 216

8.2 Tidigare förslag till förändring och kritiken mot dessa ..... 218
8.2.1 Förslagen ..... 218
8.2.2 Kritiken ..... 218

8.3 Olika sätt att utforma reglerna ..... 219
8.3.1 Ett system med fokus på arbetsmetoden ..... 219
8.3.2 Ett system med fokus på lagstadgade krav på åtgärder ..... 225
8.3.3 Ett system med fokus på lagstadgade mål ..... 227

**9 Förslag till nya regler om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen ..... 231**

9.1 Arbetslivet och utbildning ..... 231

9.2 Alla diskrimineringsgrunder ska omfattas av skyldigheten att arbeta med aktiva åtgärder ..... 232

9.3 Aktiva åtgärder ska definieras ..... 234

9.4 Hur arbetet med aktiva åtgärder ska bedrivas ..... 238
9.4.1 Skyldighet att bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder ..... 238
9.4.2 Hur det systematiska arbetet ska bedrivas ..... 242

9.5 Arbetslivet ..... 247
9.5.1 Arbetsgivare ska bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder ..... 247
9.5.2 Det systematiska arbetet ska omfatta vissa utpekade områden ..... 248
9.5.3 Lönekartläggning en del av det systematiska arbetet med aktiva åtgärder ..... 256
9.5.4 Förhindra trakasserier och främja jämn könsfördelning ..... 258

9.6 Lönekartläggning ..... 265
9.6.1 Arbetsgivaren ska årligen genomföra en lönekartläggning ..... 265

9.7 Samverkan på arbetslivsområdet ..... 275
9.7.1 Det systematiska arbetet med aktiva åtgärder ska ske i samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare ..... 275
9.7.2 Arbetsgivarens skyldighet att förse arbetstagarorganisation med information ..... 276

9.8 Dokumentation på arbetslivsområdet ..... 278
9.8.1 Det systematiska arbetet ska dokumenteras årligen ..... 278
9.8.2 Krav på dokumentation ska ersätta handlingsplan för jämställda löner ..... 282
9.8.3 Krav på skriftlig dokumentation hos arbetsgivare som har minst 25 respektive 10 anställda ..... 283

9.9 Arbetslivet och frågan om reglerna ska göras semidispositiva....287
9.9.1 Bakgrund....287
9.9.2 Arbetsmarknadens parters syn på frågan....291
9.9.3 Regleringen ska vara tvingande....297

9.10 Universitets- och högskoleområdet....299
9.10.1 Utbildningsanordnare ska bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder....299
9.10.2 Det systematiska arbetet ska omfatta vissa utpekade områden....301
9.10.3 Förhindra trakasserier....307
9.10.4 Samverkan....308
9.10.5 Dokumentation....309

9.11 Verkställighetsföreskrifter....311

**10 Förslag till ändringar i skollagen....315**

10.1 Regleringen om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen flyttas till skollagen....315

10.2 Systematiskt kvalitetsarbete med aktiva åtgärder....317

10.3 Medverkan och deltagande i det systematiska kvalitetsarbetet....323

10.4 Hur det systematiska kvalitetsarbetet med aktiva åtgärder ska bedrivas....324

10.5 Dokumentation....328

10.6 Hänvisningar till diskrimineringslagen....330

10.7 Verkställighetsföreskrifter....331

**11 Förslag till regler om tillsyn och sanktioner....333**

11.1 Allmänt om behovet av tillsyn och sanktioner....333

11.2 Vad är tillsyn och sanktioner?....334
11.2.1 Tillsyn....334
11.2.2 Sanktionsmöjligheter....336

11.2.3 Främjande som alternativ till tillsyn och sanktioner ..... 338

11.3 Gällande organisation avseende tillsyn och sanktioner ..... 339
11.3.1 Dagens tillsyn och sanktioner ..... 339
11.3.2 Särskilt om Nämnden mot diskriminering ..... 341

11.4 Förslag om tillsyn ..... 346
11.4.1 Tillsyn ska regleras i diskrimineringslagen ..... 346
11.4.2 Tillsynsmyndighet över diskrimineringslagen ..... 347
11.4.3 Tillsynsbegreppet ska definieras i diskrimineringslagen ..... 351
11.4.4 Tillsynsmyndighet över reglerna om aktiva åtgärder i skollagen ..... 354

11.5 Förslag om sanktioner - diskrimineringslagen ..... 359
11.5.1 Straff eller sanktionsavgift? ..... 359
11.5.2 Vite ..... 360
11.5.3 Föreläggande vid vite att bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder ..... 361
11.5.4 Föreläggande vid vite att uppfylla dokumentationskravet ..... 364
11.5.5 Föreläggande om vite kan alltjämt riktas även mot staten ..... 365

11.6 Förslag om vem som ska besluta om vitesföreläggande ..... 366
11.6.1 Olika tänkbara lösningar ..... 366
11.6.2 Centrala arbetstagarorganisationers rätt att föra talan om vitesföreläggande ..... 372
11.6.3 Diskrimineringsombudsmannen ges rätt att utfärda vitesföreläggande och Nämnden mot diskriminering avskaffas ..... 374
11.6.4 Vitesföreläggande för att förmå uppgiftsskyldiga att fullgöra sina skyldigheter ska kvarstå ..... 378
11.6.5 Överklagande av Diskrimineringsombudsmannens beslut i frågan om vitesföreläggande ..... 379

**12 Övriga samhällsområden ..... 381**

12.1 Tidigare förslag om utvidgning ..... 382

12.2 Utformningen av våra förslag ..... 383

12.3 Möjliga utvidgningar ..... 384
12.3.1 Värnplikt och civilplikt ..... 384
12.3.2 Offentlig anställning ..... 384
12.3.3 Övriga samhällsområden ..... 386

12.4 Ska det systematiska arbetet med aktiva åtgärder utvidgas till att omfatta fler samhällsområden? ..... 386

**13 Förslagens konsekvenser ..... 389**

13.1 Inledning ..... 389

13.2 Krav på redovisningen av konsekvenser av förslagen i ett betänkande ..... 389

13.3 Problembeskrivning och målsättning ..... 390

13.4 Sammanfattning av utredningens förslag ..... 391

13.5 Alternativa lösningar ..... 393

13.6 Vilka berörs av förslagen? ..... 394

13.7 Kostnader och andra konsekvenser av våra förslag ..... 397
13.7.1 Hur kostnaderna har beräknats ..... 399
13.7.2 Förslaget om ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder ..... 400
13.7.3 Förslaget att utvidga reglerna till samtliga diskrimineringsgrunder ..... 401
13.7.4 Förslaget att arbetsgivare ska vidta åtgärder för att främja en jämn könsfördelning på ledande positioner ..... 403
13.7.5 Förslaget som rör lönekartläggningen ..... 403
13.7.6 Förslaget om dokumentation ..... 405
13.7.7 Förslaget att flytta reglerna om aktiva åtgärder för skollagsreglerad verksamhet ..... 408
13.7.8 Förslaget att flytta tillsynen till Skolinspektionen ..... 409
13.7.9 Förslagen om tillsyn och sanktioner samt att Nämnden mot diskriminering ska upphöra ..... 411

13.8 Konsekvenser för Sveriges anslutning till Europeiska unionen ..... 415

13.9 En bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser ..... 416

**14 Författningskommentar ..... 417**

14.1 Förslaget till lag om ändring i diskrimineringslagen (2008:567) ..... 417

14.2 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800) ..... 439

14.3 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ..... 449

**Särskilt yttrande ..... 451**

**Bilagor**

1 Kommittédirektiv 2012:80 ..... 457

2 Kommittédirektiv 2013:36 ..... 465

3 Kommittédirektiv 2013:86 ..... 467

4 Kommittédirektiv 2014:24 ..... 469

5 Bilaga till konsekvensanalys ..... 471

# Förkortningar

| | |
|---|---|
| a.a. | anfört arbete |
| AD | Arbetsdomstolen |
| AFS | Arbetsmiljöverkets författningssamling |
| AV | Arbetsmiljöverket |
| a. prop. | anförd proposition |
| bet. | betänkande |
| bil. | bilaga |
| BO | Barnombudsmannen |
| BRIS | Barnens rätt i samhället |
| DHR | De handikappades riksförbund |
| dir. | direktiv |
| DL | Diskrimineringslagen (2008:567) |
| dnr | diarienummer |
| DO | Diskrimineringsombudsmannen |
| Ds | Departementsserien |
| EG | Europeiska gemenskapen/gemenskaperna |
| EHRC | The Equality and Human Rights Commission |
| EU | Europeiska unionen |
| EUF | Europeiska unionens funktionssätt |
| FEG | Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen |
| FEU | Fördraget om Europeiska unionen |

| | |
|---|---|
| FEUF | Fördraget om Europeiska unionens Funktionssätt |
| f./ff. | Följande sida/sidor |
| FN | Förenta nationerna |
| HSO | Handikappförbunden |
| ILO | International Labour Organization |
| JämO | Jämställdhetsombudsmannen |
| KOM | EU-kommissionen |
| LO | Landstingsorganisationen i Sverige |
| MBL | lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet |
| NNR | Näringslivets Regelnämnd |
| OECD | Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling) |
| OSL | Offentlighets- och sekretesslagen |
| PM | Promemoria |
| prop. | proposition |
| RF | Regeringsformen |
| RFSL | Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas och transpersoners och queeras rättigheter |
| RFSU | Riksförbundet för sexuell upplysning |
| Rskr. | Riksdagsskrivelse |
| RÅ | Regeringsrättens årsbok |
| Saco | Sveriges Akademikers Centralorganisation |
| SCB | Statistiska centralbyrån |
| SKL | Sveriges Kommuner och Landsting |
| SKOLFS | Skolverkets författningssamling |
| SoL | Socialtjänstlagen (2001:453) |
| SOU | Statens offentliga utredningar |

| | |
|---|---|
| TCO | Tjänstemännens centralorganisation |
| UHR | Universitets- och högskolerådet |
| UKÄ | Universitetskanslerämbetet |

# Sammanfattning

## Utredningens uppdrag

Vi har haft i uppdrag att lämna förslag på hur krav på aktiva åtgärder ska utformas för att de ska fungera som effektiva medel för att förebygga diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter. I uppdraget har ingått att föreslå krav på aktiva åtgärder som är tydliga och ändamålsenliga, och analysera hur de regler som föreslås förhåller sig till andra regler.

Därutöver har vi i tilläggsdirektiv fått i uppdrag att föreslå hur riksdagens tillkännagivande (bet. 2012/13:AU10, rskr 2012/13:260) om lönekartläggningar och handlingsplaner för jämställda löner kan genomföras.

Vi har dessutom haft till uppgift att ta ställning till om kraven på aktiva åtgärder ska kombineras med sanktioner och, för det fall sådana bör finnas, lämna förslag på vilka sanktioner som bör införas och hur dessa ska drivas igenom. I uppdraget har vidare ingått att föreslå hur tillsyn av aktiva åtgärder ska bedrivas och hur tillsynen ska förhålla sig till andra myndigheters arbete på området.

Slutligen har vi haft till uppgift att ta ställning till om krav på aktiva åtgärder ska utvidgas till fler samhällsområden och i så fall vilka.

## Utgångspunkter för utredningens förslag

Vi har med utgångspunkt i förekomsten av diskriminering och överväganden med anledning av de effektundersökningar som gjorts funnit att det alltjämt bör finnas lagreglerade krav på att arbetsgivare och utbildningsanordnare ska utföra ett arbete med aktiva åtgärder. Vi har gjort bedömningen att frågan om huruvida regler om aktiva åtgärder kan fylla syftet att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter är så komplex att det är svårt att genom olika utredningar kunna leda i bevis att det förhåller sig på det ena

eller det andra sättet. Ytterst handlar det om attitydpåverkan och vi anser att det är uppenbart att det är flera faktorer i ett samhälle som i samverkan kan leda till minskad diskriminering och att alla ges lika möjligheter och rättigheter. Vi har gjort bedömningen att en skyldighet för arbetsgivare och utbildningsanordnare att arbeta med aktiva åtgärder kan vara en faktor som leder utvecklingen framåt.

Vår slutsats är således att det är befogat att ha kvar regler om skyldighet att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder i lag, även om det innebär en viss administrativ börda och andra kostnader för de verksamheter som åläggs denna skyldighet. Vi har gjort bedömningen att fördelarna med ett förebyggande och främjande arbete överväger de nackdelar som finns.

Vårt övergripande mål har varit att lämna förslag på hur arbetet med aktiva åtgärder ska bedrivas i syfte att vara ett effektivt medel för att förebygga diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter. I det följande sammanfattas våra överväganden och förslag avseende de frågor som tas upp i utredningsdirektiven.

## Regler om aktiva åtgärder ska finnas i diskrimineringslagen och i skollagen

Vi har utrett och analyserat hur reglerna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen förhåller sig till andra lagar och även hur Diskrimineringsombudsmannens (DO:s) tillsynsarbete förhåller sig till andra myndigheters. Mot bakgrund av denna analys har vi föreslagit att arbetet med aktiva åtgärder på arbetslivsområdet och universitets- och högskoleområdet alltjämt ska regleras i diskrimineringslagen.

När det gäller regler om aktiva åtgärder i skollagsreglerad verksamhet har vi i syfte att effektivisera och underlätta arbetet föreslagit att de ska flyttas från diskrimineringslagen till skollagen.

Med utbildningsanordnare i tredje kapitlet diskrimineringslagen avser vi därför den som bedriver utbildning enligt högskolelagen (1992:1434) eller utbildning som kan leda fram till en examen enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

## Diskrimineringslagen

### Arbetet med aktiva åtgärder ska omfatta samtliga diskrimineringsgrunder

Arbetet med aktiva åtgärder är avsett att vara ett komplement till diskrimineringsförbuden som omfattar diskrimineringsgrunderna kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning och ålder. Det finns historiska förklaringar till att reglerna om aktiva åtgärder inte omfattat samtliga diskrimineringsgrunder. Med den förändring vi föreslår av regleringen anser vi att det inte föreligger något hinder mot att låta skyldigheten att utföra ett arbete med aktiva åtgärder omfatta samtliga sju diskrimineringsgrunder. Vi föreslår därför en sådan utvidgning.

### Definition av begreppet aktiva åtgärder

Vi föreslår att det införs en definition av begreppet aktiva åtgärder som anger att aktiva åtgärder är ett förebyggande och främjande arbete för att inom en verksamhet motverka diskriminering samt på annat sätt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder.

### Arbetet ska bedrivas enligt en arbetsmetod – ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder

Enligt gällande rätt är skyldigheten att arbeta med aktiva åtgärder formulerad så att reglerna anger att åtgärder ska vidtas i syfte att nå vissa mål. Av reglerna framgår dock huvudsakligen inte vilka konkreta åtgärder som ska vidtas. Reglerna är därmed otydliga för dem som ska tillämpa reglerna och svåra att utöva tillsyn över. Vi har övervägt och analyserat hur arbetet med aktiva åtgärder ska bedrivas för att uppfylla syftet att vara ett effektivt medel för att förebygga diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter. Mot bakgrund av dessa överväganden föreslår vi att dagens regler huvudsakligen ersätts med en skyldighet att använda en arbetsmetod enligt vilken arbetet med aktiva åtgärder ska bedrivas – ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder.

Ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder innebär enligt vårt förslag att arbetsgivare och utbildningsanordnare ska bedriva ett *förebyggande och främjande arbete* genom att

- *undersöka* om det finns risker för diskriminering eller repressalier eller om det finns andra hinder för enskildas lika rättigheter och möjligheter i verksamheten,
- *analysera* orsakerna till upptäckta risker och hinder, samt
- *vidta* de förebyggande och främjande åtgärder som skäligen kan krävas, och
- *följa upp och utvärdera* arbetet.

En arbetsgivares skyldighet att genomföra en lönekartläggning ska enligt vårt förslag vara en del av det systematiska arbetet.

Vi föreslår att det systematiska arbetet med aktiva åtgärder ska genomföras fortlöpande och att åtgärder ska tidsplaneras och genomföras så snart som möjligt.

### Det systematiska arbetet ska bedrivas i samverkan

Vi anser att en förutsättning för att ett arbete med aktiva åtgärder ska bli framgångsrikt är att det sker i samverkan med arbetstagare och studenter. Vi föreslår därför att det systematiska arbetet med aktiva åtgärder på arbetslivsområdet även fortsättningsvis ske i samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare. På universitets- och högskoleområdet föreslår vi att det nu införs en sådan samverkansskyldighet.

En arbetsgivare ska också alltjämt vara skyldig att lämna information till arbetstagarorganisationer i förhållande till vilken arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal. Skyldigheten utvidgas i förhållande till gällande rätt och omfattar med vårt förslag att förse en sådan organisation med den information som behövs för att organisationen ska kunna samverka i arbetet.

### Omfattningen av det systematiska arbetet

Omfattningen av det systematiska arbetet ska framgå av lagen. Vi föreslår att *arbetsgivare* ska vara skyldiga att bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder såvitt avser verksamhetens

– arbetsförhållanden,
– bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor,
– rekrytering och befordran,
– utbildning och övrig kompetensutveckling, samt
– möjlighet att förena förvärvsarbete med föräldraskap.

Därutöver föreslår vi att en arbetsgivare ska ha riktlinjer och rutiner för verksamheten i syfte att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och sådana repressalier som avses i 2 kap. 18 §. Vi föreslår också att arbetsgivare genom utbildning, kompetensutveckling och andra lämpliga åtgärder ska främja en jämn könsfördelning i skilda typer av arbeten och inom olika kategorier av arbetstagare samt på ledande positioner. De åtgärder som på detta sätt pekas ut i lagen ska vidtas oavsett vilka risker och hinder som undersökningen i det systematiska arbetet har visat.

På universitets- och högskoleområdet föreslår vi att *utbildningsanordnaren* ska vara skyldig att bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder såvitt avser verksamhetens

– rekryterings- och antagningsförfarande,
– undervisningsformer och organisering av utbildningen,
– examinationer och bedömningar av studenternas prestationer,
– studiemiljön, samt
– möjligheter att förena studier med föräldraskap.

Vi föreslår att även en utbildningsanordnare ska ha riktlinjer och rutiner i syfte att förhindra trakasserier och sexuella trakasserier.

## Lönekartläggningen blir en del av det systematiska arbetet och ska genomföras årligen

Enligt vårt förslag behålls reglerna om lönekartläggning i huvudsak oförändrade. Lönekartläggningsarbetet blir dock en del av det systematiska arbetet med aktiva åtgärder. Mot bakgrund av riksdagens tillkännagivande föreslår vi att lönekartläggning ska genomföras *varje år*.

Vi föreslår också att den analys av löneskillnader som arbetsgivaren redan i dag ska göra även ska avse skillnader mellan grupp med arbetstagare som utför arbete som är eller brukar anses vara kvinnodominerat och grupp med arbetstagare som utför arbete som bedömts ha lägre värde avseende kraven i arbetet men som erhåller högre lön än sådant arbete.

## Plankraven ska ersättas med ett dokumentationskrav

*Arbetslivsområdet*

Enligt gällande rätt ska en arbetsgivare som vid det senaste kalenderårsskiftet sysselsatte 25 eller fler anställda vart tredje år upprätta två planer, jämställdhetsplan och handlingsplan för jämställda löner. Vi föreslår att båda dessa planer ersätts med ett krav på att det systematiska arbetet i sin helhet ska dokumenteras och att det ska ske *årligen*. Dokumentationen behöver inte samlas i en plan och ska ses som ett stöd i det systematiska arbetet.

Vi föreslår att dokumentationen ska innehålla en redogörelse för alla delar av det systematiska arbetet avseende de områden som anges i lagen. Dokumentationen ska också innehålla en redogörelse för hur den lagstadgade samverkansskyldigheten fullgörs. Eftersom den dokumentation vi ställer krav på ska ersätta handlingsplan för jämställda löner ska dokumentationen även innehålla resultatet av lönekartläggningen och analysen av denna, en beskrivning av vilka lönejusteringar och andra åtgärder som behöver vidtas för att uppnå lika lön för arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt, en kostnadsberäkning och en tidsplanering utifrån målsättningen att de lönejusteringar som behöver vidtas ska genomföras så snart som möjligt och senast inom tre år, och en redovisning och utvärdering av hur föregående års planerade åtgärder har genomförts.

Skyldigheten att dokumentera hela det systematiska arbetet ska enligt vårt förslag omfatta arbetsgivare som vid det senaste kalenderårsskiftet sysselsatte 25 eller fler arbetstagare. Arbetsgivare som vid det senaste kalenderårsskiftet sysselsatte mellan 10 och 24 arbetstagare ska omfattas av de delar av dokumentationskravet som rör lönekartläggningsarbetet. Vårt förslag att arbetsgivare som sysselsätter mellan 10 och 24 arbetstagare ska dokumentera lönekartläggningsarbetet innebär en utvidgning i förhållande till gällande rätt.

*Utbildningsområdet*

Enligt gällande rätt ska utbildningsanordnare årligen dokumentera sitt arbete med aktiva åtgärder i en likabehandlingsplan. Vi föreslår att det plankravet tas bort men att utbildningsanordnaren även fortsättningsvis varje år ska skriftligen dokumentera arbetet med aktiva åtgärder. På samma sätt som på arbetslivsområdet ska dokumentationen innehålla en redogörelse för alla delar av det systematiska arbetet avseende de områden som anges i lagen samt en beskrivning av hur samverkansskyldigheten fullgörs.

## Regleringen ska vara tvingande

Vårt förslag innebär att det i lagen anges hur arbetet med aktiva åtgärder ska bedrivas, dvs. lagen anvisar en arbetsmetod. Däremot föreslås huvudsakligen inte vilka konkreta åtgärder som ska vidtas. Vi anser att det inte ska vara möjligt att avtala bort skyldigheten att tillämpa den anvisade metoden och att dokumentera arbetet. Hur det systematiska arbetet med undersökning, analys och uppföljning ska bedrivas och hur dokumentationen ska utformas kommer dock att behöva fyllas ut, men fördel genom en kollektivavtalsreglering. För att åstadkomma det krävs dock inte att reglerna tillåter avvikande regler i kollektivavtal. Mot bakgrund av hur vi förslagit att reglerna ska vara utformade föreslår vi därför att reglerna om systematiskt arbete med aktiva åtgärder ska vara tvingande.

## DO ska vara tillsynsmyndighet över reglerna i diskrimineringslagen

Det är vår bedömning att reglerna om aktiva åtgärder bör vara föremål för en kontrollerande tillsyn där det ytterst finns en möjlighet att vidta sanktioner.

Vi föreslår att DO alltjämt ska vara tillsynsmyndighet i fråga om att utöva tillsyn över att reglerna om aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen följs, och att det av lagen uttryckligen ska framgå att DO inom ramen för sin tillsyn ska lämna råd och vägledning.

Vi föreslår också att det införs en definition av begreppet tillsyn i diskrimineringslagen. Med tillsyn enligt diskrimineringslagen ska avses en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av

lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ska ingå att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen. Ombudsmannen ska dock alltjämt i första hand försöka få dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den.

En förutsättning för att den reglering vi föreslår ska bli framgångsrik är att DO har resurser att utöva en effektiv tillsyn. Det är vår bedömning att DO – för att kunna bedriva en effektiv tillsyn – behöver stärkas vad gäller tillsynsresurserna.

### Vite ska kvarstå som sanktionsform

När det gäller hur reglerna ska sanktioneras föreslår vi att möjligheten att besluta om vitesföreläggande ska vara kvar. I de fall arbetsgivaren eller utbildningsanordnaren inte följer reglerna om ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder eller en arbetsgivare inte fullgör sin informationsskyldighet ska därför vitesföreläggande och utdömande av vite, alltjämt, kunna följa. Verksamheter som inte uppfyller dokumentationskravet ska vid vite kunna föreläggas att fullgöra den skyldigheten.

Föreläggande om vite ska alltjämt kunna riktas även mot staten som arbetsgivare eller som huvudman för utbildningsverksamhet.

### Diskrimineringsombudsmannen ges rätt att utfärda vitesförelägganden och Nämnden mot diskriminering avskaffas

I dag ligger rätten att besluta om vitesförelägganden avseende brister i skyldigheten att arbeta med aktiva åtgärder hos Nämnden mot diskriminering. Vi föreslår att nämnden avskaffas och att DO i stället ges rätt att utfärda vitesföreläggande rörande skyldigheten att bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder. DO ska också alltjämt ha möjlighet att utfärda vitesföreläggande mot den som omfattas av reglerna om aktiva åtgärder att inkomma med de uppgifter som kan ha betydelse för tillsynen.

DO:s beslut om vitesföreläggande ska enligt vårt förslag kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

### Centrala arbetstagarorganisationer ges rätt att göra framställning om vitesföreläggande

Enligt gällande rätt har centrala arbetstagarorganisationer i vissa fall en subsidiär rätt att göra en framställning hos Nämnden mot diskriminering om att vitesföreläggande ska utfärdas. Den rätten försvinner med nämndens avskaffande. Vi föreslår därför att en central arbetstagarorganisation i förhållande till vilken arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal i stället ska få göra en framställning till DO om att myndigheten ska utfärda vitesföreläggande gentemot en arbetsgivare som inte följer lagens regler om aktiva åtgärder. DO ska efter sådan framställning pröva om vitesföreläggande ska meddelas.

Vi förslår också att en central arbetstagarorganisation ska ges rätt att överklaga ett beslut som DO fattat efter en framställning från organisationen.

## Skollagen

### Allt arbete med aktiva åtgärder i skollagsreglerad verksamhet ska regleras i skollagen och Skolinspektionen blir tillsynsmyndighet

Som framgår ovan föreslår vi att skyldigheten att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder för att motverka diskriminering och främja barns och elevers lika rättigheter och möjligheter i skollagsreglerad verksamhet ska regleras i skollagen i stället för i diskrimineringslagen och att det samordnas med arbetet mot kränkande behandling. Skollagens inledande ändamålsparagraf i sjätte kapitlet föreslås därför ändras så att det anges att kapitlets ändamål – förutom att motverka kränkande behandling av barn och elever – även är att främja barns och elevers lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder. Även beträffande skollagsreglerad verksamhet utvidgas regleringen till att omfatta samtliga diskrimineringsgrunder. Skälet är detsamma som angetts beträffande regleringen i diskrimineringslagen.

Skolinspektionen ska vara tillsynsmyndighet i fråga om skyldigheten att arbeta med aktiva åtgärder enligt skollagen.

### Det systematiska kvalitetsarbetet ska omfatta arbetet med aktiva åtgärder

Vi föreslår att arbetet med aktiva åtgärder i sådan verksamhet som regleras i skollagen ska bedrivas systematiskt precis som motsvarande arbete enligt diskrimineringslagen. I skollagen anges redan en arbetsmetod, nämligen det systematiska kvalitetsarbetet som regleras i skollagens fjärde kapitel. Vi föreslår därför att allt arbete med aktiva åtgärder ska vara en del av det systematiska kvalitetsarbetet. Det ska av lagen framgå att huvudmannen ska se till att det inom varje särskild verksamhet, bedrivs ett förebyggande och främjande arbete för att motverka kränkande behandling av barn och elever, för att motverka diskriminering av barn och elever och på annat sätt främja deras lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder, och för att motverka att barn och elever utsätts för repressalier.

På samma sätt som enligt diskrimineringslagen föreslår vi att det av skollagen ska framgå att huvudmannen ska genomföra det systematiska kvalitetsarbetet med aktiva åtgärder genom att *kartlägga* risker och hinder, *analysera* orsaker till upptäckta risker och hinder, *vidta de förebyggande och främjande åtgärder* som skäligen kan krävas och *följa upp och utvärdera* arbetet. Arbetet ska tidsplaneras och genomföras så snart som möjligt.

I det systematiska kvalitetsarbetet ingår också att, oavsett upptäckta risker och hinder, bedriva ett aktivt och generellt främjande arbete i verksamheterna.

### Det systematiska kvalitetsarbetet med aktiva åtgärder ska ske med medverkan och deltagande av barn och elever

Redan i dag ska det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå inom skolväsendet genomföras under medverkan av lärare, förskollärare, övrig personal och elever. Barn i förskolan, deras vårdnadshavare och elevernas vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta i arbetet. Vårt förslag innebär att det systematiska kvalitetsarbetet med aktiva åtgärder ska omfatta all skollagsreglerad verksamhet och vi föreslår därför att reglerna om samverkan ändras så att det föreskrivs att arbetet med aktiva åtgärder ska genomföras under medverkan på motsvarande sätt.

### Det systematiska kvalitetsarbetet med aktiva åtgärder ska dokumenteras i en likabehandlingsplan

Vi föreslår att huvudmannen varje år ska se till att det systematiska kvalitetsarbetet med aktiva åtgärder dokumenteras i en särskild plan, likabehandlingsplan, för varje verksamhet.

Likabehandlingsplanen ska innehålla en redogörelse för alla delar av det systematiska kvalitetsarbetet med aktiva åtgärder, en tidsplan, en redovisning och utvärdering av hur föregående års planerade insatser har genomförts och en redogörelse för hur medverkan och deltagande fullgörs.

## Verkställighetsföreskrifter

Vi bedömer att vårt förslag till ändrad reglering i diskrimineringslagen bör kompletteras med föreskrifter eller i vart fall allmänna råd. De föreskrifter som kan bli aktuella bedömer vi är av sådant slag att regeringen med stöd av regeringsformen kan meddela i form av verkställighetsföreskrifter. Det kan enligt vår mening vara rimligt att föreskrifterna, efter bemyndigande från regeringen, meddelas av den expertmyndighet som bäst känner till den praktiska verksamheten kring dessa frågor. Vi föreslår mot denna bakgrund att det ska finnas en upplysningsbestämmelse i lagen som anger att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § RF meddela närmare föreskrifter om det systematiska arbetet med aktiva åtgärder, samverkan och dokumentation.

Om regeringen kommer fram till att DO ska ges rätt att meddela verkställighetsföreskrifter avseende det systematiska arbetet med aktiva åtgärder i diskrimineringslagen anser vi att det bör övervägas att ge Skolverket motsvarande föreskriftsrätt avseende skollagsreglerad verksamhet.

## Övriga samhällsområden

Det är vår bedömning att det systematiska arbetet med aktiva åtgärder bör utvärderas innan det eventuellt utvidgas till att omfatta ytterligare samhällsområden.

## Konsekvenser

Vi redogör i vår konsekvensanalys för de konsekvenser som vi anser att våra förslag medför. Vårt förslag handlar i huvudsak om att öka systematiken och hitta en metod för ett arbete som i stor utsträckning redan finns en skyldighet att utföra i dag. Vår bedömning är mot bakgrund av detta att vårt förslag kommer att leda till en effektivisering av främjandearbetet bl.a. genom att det kommer att verksamhetsanpassas. Det bör leda till positiva effekter såväl för arbetsgivare och utbildningsanordnare som för arbetstagare och studenter.

Våra förslag bör verka positivt för jämställdhet och jämlikhet, integration osv. De bör också bidra till att underlätta arbetssituationen, utbildningssituationen eller inträdet till arbetsmarknaden för de grupper som omfattas av någon av diskrimineringsgrunderna.

# Summary

## Inquiry remit

We have been instructed to present proposals on the design of active measures that will serve as effective means of preventing discrimination and promoting equal rights and opportunities. The remit has included proposing requirements for active measures that are clear and appropriate and analysing the relationship between the regulations we propose and other regulations.

In addition, we have received supplementary terms of reference instructing us to propose means of implementing the Riksdag announcement concerning wage surveys and action plans to promote equal pay for women and men (bet. 2012/13:AU10, rskr 2012/13:260).

Moreover, we have been asked to take a position on whether requirements concerning active measures should be accompanied by sanctions and, if we find that such sanctions should exist, to present proposals on the sanctions that should be introduced and how they should be put into effect. The remit has also included proposing means of supervising active measures and the relationship between such supervision and the work of other authorities in this area.

Finally, we have been asked to take a position on whether requirements concerning active measures should be extended to other areas of society and, if so, which.

## Starting points for the Inquiry's proposals

Starting out from the existence of discrimination and from reflections on the impact assessments that have been made, we have found that employers and education providers should continue to be subject to statutory requirements to take active measures. In our assessment, the issue of whether regulations requiring active measures can fulfil

the purpose of counteracting discrimination and promoting equal rights and opportunities is so complex that it is difficult to prove anything either way by studies of one kind or another. Ultimately it is a matter of influencing attitudes and it seems obvious to us that reducing discrimination and giving everyone equal rights and opportunities depends on the interaction of a range of factors in society. In our assessment, an obligation for employers and education providers to take active measures may be one factor leading to progress.

Our conclusion is therefore that statutory regulations on an obligation to take active measures continue to be warranted, even if this involves a certain administrative burden and other costs for the establishments that are subject to this obligation. Our assessment has been that the advantages of prevention and promotion work outweigh the disadvantages.

Our overall objective has been to present proposals on how active measures can be conducted so as to serve as an effective means of preventing discrimination and promoting equal rights and opportunities. The following is a summary of our deliberations and proposals concerning the issues raised in the Inquiry's terms of reference.

## The Discrimination Act and the Education Act should contain regulations on active measures

We have investigated and analysed the relationship between the regulations on active measures in the Discrimination Act and other acts, and also the relationship between the supervisory work of the Equality Ombudsman and supervision by other authorities. Against the backdrop of this analysis, we have proposed that the work on active measures in working life and higher education should continue to be regulated in the Discrimination Act.

With regard to regulations on active measures in establishments subject to the Education Act, we have proposed that these should be transferred from the Discrimination Act to the Education Act for the sake of effectiveness and ease of application.

Consequently, we take the term 'education provider' in Chapter 3 of the Discrimination Act to mean an entity engaged in education under the Higher Education Act (1992:1434) or education that can lead to a qualification under the Award of Certain Degrees Licensing Act (1993:792).

## The Discrimination Act

### Work on active measures should encompass all grounds of discrimination

Work on active measures is intended to supplement the prohibitions against discrimination that apply to the following grounds of discrimination: sex, transgender identity or expression, ethnicity, religion or other belief, disability, sexual orientation and age. For historical reasons, the regulations on active measures have not applied to all grounds of discrimination. With the amendment of the regulations that we propose, we see no obstacle to letting the obligation to engage in active measures encompass all seven grounds of discrimination. We therefore propose broadening the regulations to this effect.

### Definition of 'active measures'

We propose the introduction of a definition of the concept of 'active measures' stating that active measures are prevention and promotion measures aimed at preventing discrimination in a given establishment and serving in other ways to promote equal rights and opportunities regardless of sex, transgender identity or expression, ethnicity, religion or other belief, disability, sexual orientation or age.

### The work must be conducted methodically – systematic work on active measures

Under current law, the obligation to take active measures is formulated so that the regulations state that measures must be taken in order to achieve certain objectives. However, the regulations say relatively little about which specific measures are to be taken. This makes the regulations unclear to those who have to apply them and difficult to supervise. We have considered and analysed how work on active measures can be conducted so as to fulfil the purpose of being an effective means of preventing discrimination and promoting equal rights and opportunities. Against the backdrop of these considerations, we propose that the current regulations essentially

be replaced by an obligation to use a method directing the conduct of active measures – a systematic approach to active measures.

Systematic work on active measures, as described in our proposal, means that employers and education providers are to conduct *prevention and promotion work* by

- *investigating* the existence of any risks of discrimination or reprisals or any other obstacles to individuals' equal rights and opportunities in the establishment in question;
- *analysing* the causes of any risks and obstacles discovered;
- *taking* the prevention and promotion measures that can reasonably be demanded; and
- *monitoring and evaluating* the measures.

Under our proposal, an employer's obligation to carry out a salary survey would be a part of the systematic work.

We propose that systematic work on active measures be implemented continuously and that measures be scheduled and implemented as soon as possible.

### Systematic work to be conducted in cooperation

In our view, successful active measures depend on cooperation with employees and students. We therefore propose that the systematic work on active measures in working life continue to take place in cooperation between employers and employees. In the area of higher education, we propose the introduction of a similar obligation to cooperate.

Employers should also continue to be required to provide information to employee organisations to which they are bound by collective agreements. This obligation should be expanded compared with current law and, according to our proposal, will include providing such an organisation with the information needed to enable the organisation to engage in cooperation in this area.

## Scope of systematic work

The scope of systematic work should be specified in the act. We propose that *employers* be required to conduct systematic work on active measures concerning the establishment's

- working conditions,
- rules and practice regarding pay and other terms of employment,
- recruitment and promotion,
- training and other skills development, and
- possibility of reconciling gainful employment and parenthood.

In addition, we propose that employers be required to have guidelines and routines for their establishment to prevent harassment, sexual harassment and reprisals referred to in Chapter 2, Section 18. We also propose that employers be required to promote gender balance in different types of work, among different categories of employees and in management positions, by means of training, skills development and other appropriate measures. The measures indicated in the Act are to be taken irrespective of any risks and obstacles revealed by the investigation included in the systematic work.

In the higher education area, we propose that the *education provider* be required to conduct systematic work on active measures concerning the establishment's

- recruitment and admissions procedures,
- methods and organisation of education,
- examinations and assessments of students' performance,
- educational environment, and
- possibilities of reconciling studies with parenthood.

We also propose that education providers be required to have guidelines and routines to prevent harassment and sexual harassment.

## Salary survey to be part of systematic work and conducted every year

Under our proposal, the rules on salary surveys would remain largely unchanged. However, salary surveys would become part of the systematic work on active measures. In light of the Riksdag's announcement, we propose that a salary survey be conducted *every year*.

We also propose that the analysis of pay differentials that employers are already required to conduct should be extended to refer to differences between categories of employees who perform work that is, or is generally considered to be, mainly women's work and categories of employees who perform work that is considered of lower value as regards the demands of the work but who receive higher pay than the former category.

## Plan requirement to be replaced by documentation requirement

*Working life*

Under current law, an employer with 25 or more employees at the beginning of the current calendar year is required to draw up two plans every third year: a gender equality plan and an action plan for equal pay. We propose that these two plans be replaced by a requirement that the systematic work be documented in its entirety *each year*. The documentation does not need to be collected into a plan and should be seen as support for the systematic work.

We propose that the documentation contain an account of all parts of the systematic work concerning the areas indicated in the Act. The documentation should also contain an account of how the statutory obligation to cooperate is fulfilled. Since the documentation we require will replace the action plan for equal pay, the documentation must also include the findings and analysis of the salary survey, a description of the pay adjustments and other measures that need to be taken to achieve equal pay for work that can be regarded as equal or of equal value, a cost estimate and timetable based on the goal that necessary pay adjustments should be implemented as soon as possible and within three years at the latest, and an account and evaluation of the implementation of planned measures in the previous year.

The obligation to document the systematic work in its entirety will apply, under our proposal, to employers who employed 25 or

more workers as of the beginning of the current calendar year. Employers who employed between 10 and 24 workers as of the beginning of the current calendar year will come under the parts of the documentation requirement concerning salary surveys. Our proposal that employers who employ between 10 and 24 workers are to document their work on salary surveys represents a broadening of scope compared with current law.

*Education*

Under current law, education providers are to document their work on active measures in an annual equal treatment plan. We propose removing the plan requirement but continuing to require education providers to document their work on active measures in writing every year. As in the area of working life, the documentation must contain an account of all parts of the systematic work concerning the areas indicated in the Act and a description of how the obligation to cooperate is fulfilled.

## Regulations to be binding

Under our proposal, the Act will state how work on active measures is to be conducted, i.e. it will indicate a working method. However, in the main the proposal does not indicate specific measures to be taken. In our view, it should not be possible to enter into agreements that remove the obligation to apply the indicated method and document the work. However, a more detailed plan for conducting the systematic investigation, analysis and follow-up efforts will need to be provided, preferably by means of collective agreement regulations. Achieving this, however, does not require that the regulations allow differing rules in collective agreements. In view of our proposals on the design of the regulations, we therefore propose that the regulations concerning systematic work on active measures should be binding.

## Equality Ombudsman to be supervisory authority for regulations in the Discrimination Act

Our assessment is that the regulations on active measures should be subject to monitoring supervision with an ultimate possibility of sanctions.

We propose that the Equality Ombudsman be the supervisory authority exercising supervision of compliance with the Discrimination Act's regulations on active measures, and that the Act explicitly state that as part of its supervisory activities, the Equality Ombudsman will provide advice and guidance.

We also propose the introduction of a definition of the concept of supervision in the Discrimination Act. For the purposes of the Discrimination Act, 'supervision' will mean an independent review aimed at checking that the establishments reviewed fulfil the requirements ensuing from laws and other regulations. This supervision will include taking decisions on measures that may be needed to ensure that those running the establishments correct failings revealed by the review. However, the Ombudsman should still try in the first instance to induce those to whom the Act applies to comply with it voluntarily.

The success of the regulations we propose depends in part on the Equality Ombudsman having resources to exercise effective supervision. In our assessment, the Equality Ombudsman will need additional resources for supervision in order to conduct effective supervision.

## Financial penalties to be kept as form of sanction

With regard to the sanctions attached to the regulations, we propose that the possibility of imposing a financial penalty remain an available recourse. Consequently, if the employer or education provider does not comply with the regulations concerning systematic work on active measures or an employer does not fulfil the information requirement, the ordering and imposition of a financial penalty will continue to be an available recourse. It will be possible to order establishments that do not meet the documentation requirement to fulfil this obligation subject to a financial penalty.

A financial penalty order will also remain an available recourse for use against the State as an employer or entity responsible for educational establishments.

## Equality Ombudsman to be empowered to issue financial penalty orders and Board against Discrimination to be abolished

Currently, the right to issue a financial penalty order for failings in the obligation to take active measures rests with the Board against Discrimination. We propose that the Board be abolished and the Equality Ombudsman instead be empowered to issue financial penalty orders concerning the obligation to conduct systematic work on active measures. The Equality Ombudsman will also still be able to require a person subject to the regulations on active measures to provide information that may be of importance for supervision, subject to a financial penalty.

Under our proposal, a decision of the Equality Ombudsman ordering a financial penalty will be subject to appeal to an administrative court. Appeal to the Administrative Court of Appeal will only be allowed if leave to appeal has been granted.

## Central employee organisations to be entitled to apply for a financial penalty order

Under current law, central employee organisations have a subsidiary right in certain cases to apply to the Board against Discrimination for a financial penalty order to be issued. That right will disappear when the Board is abolished. We therefore propose that a central employee organisation to which an employer has binding commitments under a collective agreement be entitled to apply instead to the Equality Ombudsman for a financial penalty order to be issued against an employer that fails to comply with the regulations on active measures contained in the Act. Upon application, the Ombudsman will then examine whether to issue a financial penalty order.

We also propose that central employee organisations be entitled to appeal against decisions taken by the Equality Ombudsman following an application from an organisation.

## The Education Act

### All work on active measures in establishments subject to the Education Act to be regulated in the Education Act and Swedish Schools Inspectorate to be supervisory authority

As stated above, the obligation to conduct work on active measures to counteract discrimination and promote children's and pupils' equal rights and opportunities in establishments subject to the Education Act will be regulated by the Education Act instead of the Discrimination Act, and will be coordinated with efforts to combat degrading treatment. An amendment of the introductory section of Chapter 6 of the Education Act, which defines the purpose of the provisions in the chapter, is therefore proposed so as state that the purpose of the chapter, apart from combating degrading treatment of children and pupils, is to promote their equal rights and opportunities regardless of sex, transgender identity or expression, ethnicity, religion or other belief, disability or age. With regard to establishments subject to the Education Act as well, the regulations will be broadened to encompass all grounds of discrimination. The reason is the same as for the regulations in the Discrimination Act.

The Swedish Schools Inspectorate will be the supervisory authority concerning the obligation to engage in active measures under the Education Act.

### Systematic quality management to include work on active measures

We propose that the work on active measures in establishments subject to the Education Act be conducted systematically just like corresponding work under the Discrimination Act. The Education Act already indicates a method, namely, the systematic quality management regulated by Chapter 4 of the Act. We therefore propose that all work on active measures be part of systematic quality management. The Act will state that the responsible entity is to ensure that in every individual establishment, prevention and promotion work is conducted to combat degrading treatment of children and pupils, to combat discrimination against children and pupils, and in other ways to promote their equal rights and opportunities regardless of sex, transgender identity or expression, ethnicity, religion or other belief, disability or age, and prevent their being subjected to reprisals.

As in the Discrimination Act, we propose that the Education Act should state that the responsible entity is to implement systematic quality management of active measures by *identifying* risks and obstacles, *analysing* the causes of any risks and obstacles discovered, *taking the prevention and promotion measures* that can reasonably be demanded and *monitoring and evaluating* the measures. The measures are to be scheduled and implemented as soon as possible.

Systematic quality management also includes conducting active and general promotion measures in the establishment, regardless of any risks and obstacles discovered.

## Systematic quality management of active measures to involve children and pupils

Already now, systematic quality management at unit level in the school system is implemented with the involvement of teachers, preschool teachers, other staff and pupils. Preschool children and their parents and guardians and pupils' parents and guardians must be given the opportunity to participate in the work. Under our proposal, systematic quality management of active measures will apply to all establishments subject to the Education Act and we therefore propose that the regulations on cooperation be amended so as to direct that work on active measures is to be carried out with similar involvement.

## Systematic quality management of active measures to be documented in an equal treatment plan

We propose that the responsible entity ensure that the systematic quality management of active measures is documented annually in a special plan, the equal treatment plan, for each establishment.

The equal treatment plan is to contain an account of all parts of the systematic quality management of active measures, a timetable, an account and evaluation of the implementation of measures planned in the previous year, and an account of procedures for involvement and participation.

## Implementation provisions

We consider that our proposal on amendments to the Discrimination Act should be supplemented by regulations, or at least general advice. In our assessment, given the nature of the regulations that could be required, the Government could issue them in the form of implementation provisions, by virtue of the Instrument of Government. In our view, it could be reasonable, after authorisation by the Government, for the regulations to be issued by the expert authority that is best acquainted with the practical dimensions of these issues. Against this backdrop, we propose an information provision in the Act stating that the Government or the authority designated by the Government may, by virtue of Chapter 8, Article 7 of the Instrument of Government, issue more detailed regulations on the systematic work on active measures, cooperation and documentation.

If the Government concludes that the Equality Ombudsman should be empowered to issue implementation provisions concerning the systematic work on active measures in the Discrimination Act, in our view it should be considered whether the National Agency for Education should be given a corresponding right to issue regulations concerning establishments subject to the Education Act.

## Other areas of society

In our assessment, the systematic work on active measures should be evaluated before any future expansion to encompass other areas of society.

## Consequences

In our impact assessment we present the consequences that we expect to follow from our proposal. Our proposal mainly focuses on making the work more systematic and finding a method for work that is largely already required today. Our assessment, in light of this, is that our proposal will lead to more effective promotion work, not least by adapting it to the establishments concerned. This should lead to positive outcomes both for employers and education providers, and for employees and students.

Our proposals should be positive for gender equality, equal treatment, integration, and so on. They should also help make the working or educational situation of groups covered by any of the grounds of discrimination easier, or make it easier for them to enter the labour market.

# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag om ändring i diskrimineringslagen (2008:567)

Härigenom föreskrivs i fråga om diskrimineringslagen (2008:567)[1]

*dels* att 3 kap. och 4 kap. 7–16 §§ ska upphöra att gälla,

*dels* att 2 kap. 19 §, 4 kap. 1, 4, 5 och 6 §§ samt rubriken före 6 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen ska införas ett nytt kapitel, 3 kap., och en ny paragraf, 4 kap. 2 a §, samt en ny rubrik närmast framför 2 a §, av följande lydelse.

### 2 kap. Förbud mot diskriminering och repressalier

| *Nuvarande lydelse* | *Föreslagen lydelse* |
|---|---|
| **2 kap.** | |
| 19 §[2] | |
| Den som påstås ha handlat i strid med bestämmelserna i 2 kap. 5, 7, 9, 10, 11, 12, 12 a, 13, 14, 15, 16 eller 17 § eller *3 kap. 15 eller 16 §*, får inte utsätta en enskild person för repressalier på grund av att han eller hon | Den som påstås ha handlat i strid med bestämmelserna i 2 kap. 5, 7, 9, 10, 11, 12, 12 a, 13, 14, 15, 16 eller 17 § eller *3 kap. 19, 20, 21 eller 22 §*, får inte utsätta en enskild person för repressalier på grund av att han eller hon |
| 1. anmält eller påtalat ett sådant handlande, | 1. anmält eller påtalat ett sådant handlande, |
| 2. medverkat i en utredning | 2. medverkat i en utredning |

[1] Senaste lydelse av 3 kap. 12 § 2009:526, av 3 kap. 14 § 2010:861 och av 4 kap. 7 § och 15 a § 2010:1979.

[2] Senaste lydelse 2012:483.

enligt lagen, eller

3. avvisat eller fogat sig i trakasserier eller sexuella trakasserier från den som påstås ha diskriminerat.

enligt lagen, eller

3. avvisat eller fogat sig i trakasserier eller sexuella trakasserier från den som påstås ha diskriminerat.

## 3 kap. Aktiva åtgärder

### Inledande bestämmelser

*Aktiva åtgärder*

**1 §** Aktiva åtgärder är ett förebyggande och främjande arbete för att inom en verksamhet motverka diskriminering samt på annat sätt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder.

*Ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder*

**2 §** Ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder innebär att bedriva ett förebyggande och främjande arbete genom att

1. undersöka om det finns risker för diskriminering eller repressalier eller om det finns andra hinder för enskildas lika rättigheter och möjligheter i verksamheten,
2. analysera orsaker till upptäckta risker och hinder,
3. vidta de förebyggande och främjande åtgärder som skäligen kan krävas, och
4. följa upp och utvärdera arbetet enligt 1–3.

**3 §** Det systematiska arbetet med aktiva åtgärder ska genomföras fortlöpande.

Åtgärder ska tidsplaneras och genomföras så snart som möjligt.

## Arbetslivet

*Samverkan*

**4 §** Det systematiska arbetet med aktiva åtgärder ska ske i samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Inför beslut om åtgärder som innebär viktigare förändringar av verksamheten eller särskilt angår arbets- eller anställningsförhållandena för arbetstagare gäller förhandlingsskyldigheten enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

*Omfattningen av arbetsgivarens systematiska arbete*

**5 §** Arbetsgivaren ska inom ramen för sin verksamhet bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder på sätt som anges i 2 och 3 §§.

**6 §** Arbetsgivarens systematiska arbete med aktiva åtgärder ska omfatta verksamhetens

1. arbetsförhållanden, så som den fysiska och psykosociala arbetsmiljön, arbetsfördelning och organisering av arbetet,
2. bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor,
3. rekrytering och befordran,
4. utbildning och övrig kompetensutveckling, samt
5. möjligheter att förena förvärvsarbete med föräldraskap.

**7 §** Arbetsgivarens systematiska arbete med aktiva åtgärder ska omfatta även verksamhetens löner och andra anställningsvillkor när det gäller diskrimineringsgrunden kön (lönekartläggning). Lönekartläggningen ska utföras i enlighet med föreskrifterna i 10–12 §§.

**8 §** Arbetsgivaren ska för verksamheten ha riktlinjer och rutiner i syfte att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och sådana repressalier som avses i 2 kap. 18 §.

Arbetsgivaren ska följa upp och utvärdera de åtgärder som vidtas enligt första stycket.

**9 §** Arbetsgivaren ska genom utbildning, kompetensutveckling och andra lämpliga åtgärder främja en jämn könsfördelning i skilda typer av arbeten och inom olika kategorier av arbetstagare samt på ledande positioner.

Arbetsgivaren ska följa upp och utvärdera de åtgärder som vidtas enligt första stycket.

*Löner och andra anställningsvillkor för kvinnor och män*

**10 §** I syfte att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män ska arbetsgivaren varje 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.

**11 §** Arbetsgivaren ska analysera om förekommande löneskillnader har direkt eller indirekt samband med kön. Analysen ska särskilt avse skillnader mellan

– kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika,

– 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, och

– grupp med arbetstagare som utför arbete som är eller brukar anses vara kvinnodominerat och grupp med arbetstagare som utför arbete som bedömts ha lägre värde avseende kraven i arbetet men som erhåller högre lön än sådant arbete.

**12 §** 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.

*Information som behövs för samverkan*

**13 §** 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 i det systematiska arbetet med aktiva åtgärder.

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 10 kap. 11–14 §§ och 12 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

*Dokumentation*

**14 §** En arbetsgivare som vid det senaste kalenderårsskiftet sysselsatte 25 eller fler arbetstagare ska varje år skriftligen dokumentera det systematiska arbetet med aktiva åtgärder enligt 5–12 §§.

Dokumentationen ska innehålla

1. en redogörelse för alla delar av det systematiska arbetet som det beskrivs i 2 och 3 §§ avseende de områden som anges i 6 §,
2. en redogörelse för de åtgärder som vidtas och planeras enligt 8 och 9 §§,
3. en redovisning av resultatet av kartläggningen och analysen enligt 10–12 §§,
4. en redovisning av vilka lönejusteringar och andra åtgärder som behöver vidtas för att uppnå lika lön för arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt,
5. en kostnadsberäkning och en tidsplanering utifrån målsättningen att de lönejusteringar som behöver vidtas ska genomföras så snart som möjligt och senast inom tre år samt en redovisning och utvärdering av hur föregående års planerade åtgärder har genomförts, och
6. en redogörelse för hur samverkansskyldigheten enligt 4 § fullgörs.

**15 §** En arbetsgivare som vid det senaste kalenderårsskiftet sysselsatte mellan 10 och 24 arbetstagare ska varje år skriftligen dokumentera arbetet med lönekartläggning enligt 10–12 §§.

Dokumentationen ska innehålla

1. en redovisning av resultatet av kartläggningen och analysen enligt 10–12 §§,

2. en redovisning av vilka lönejusteringar och andra åtgärder som behöver vidtas för att uppnå lika lön för arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt,

3. en kostnadsberäkning och en tidsplanering utifrån målsättningen att de lönejusteringar som behöver vidtas ska genomföras så snart som möjligt och senast inom tre år samt en redovisning och utvärdering av hur föregående års planerade åtgärder har genomförts, och

4. en redogörelse för hur samverkansskyldigheten enligt 4 § fullgörs såvitt avser arbetet med lönekartläggning.

## Utbildning

*Utbildningsanordnare*

**16 §** Med utbildningsanordnare avses i detta kapitel en som bedriver utbildning enligt högskolelagen (1992:1434) eller utbildning som kan leda fram till en examen enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

*Verksamhet enligt skollagen*

**17 §** I skollagen (2010:800) finns bestämmelser om aktiva åtgärder i verksamhet som bedrivs enligt den lagen.

*Samverkan*

**18 §** Det systematiska arbetet med aktiva åtgärder ska ske i samverkan mellan utbildningsanordnaren och de som deltar i sådan utbildning som avses i 16 § och med anställda i verksamheten.

*Omfattningen av utbildningsanordnarens systematiska arbete*

**19 §** Utbildningsanordnaren ska inom ramen för sin verksamhet bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder på sätt som anges i 2 och 3 §§.

**20 §** Utbildningsanordnarens systematiska arbete med aktiva åtgärder ska omfatta verksamhetens

1. antagnings- och rekryteringsförfarande,
2. undervisningsformer och organisering av utbildningen,
3. examinationer och bedömningar av studenternas prestationer,
4. studiemiljö, och
5. möjligheter att förena studier med föräldraskap.

**21 §** Utbildningsanordnaren ska för verksamheten ha riktlinjer och rutiner i syfte att förhindra trakasserier och sexuella trakasserier.

Utbildningsanordnaren ska följa upp och utvärdera de åtgärder som vidtas enligt första stycket.

*Dokumentation*

**22 §** Utbildningsanordnaren ska varje år skriftligen dokumentera det systematiska arbetet med aktiva åtgärder enligt 19–21 §§.

Dokumentationen ska innehålla

1. en redogörelse för alla delar av det systematiska arbetet som det beskrivs i 2 och 3 §§ avseende de områden som anges i 20 §,
2. en redogörelse för de åtgärder som vidtas och planeras enligt 21 §, och
3. en redogörelse för hur samverkansskyldigheten enligt 18 § fullgörs.

## Verkställighetsföreskrifter

**23 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om det systematiska arbetet med aktiva åtgärder, samverkan och dokumentation.

## 4 kap. Tillsyn

| *Nuvarande lydelse* | *Föreslagen lydelse* |
|---|---|
| | **4 kap.** |
| | 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. | Diskrimineringsombudsmannen ska utöva tillsyn över att denna lag *och föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen* 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 vägledning.* |
| | ***Definition av tillsyn*** |
| | 2 a § |
| | *Med tillsyn avses i denna lag en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen.* |
| | 4 §[3] |
| Den som inte rättar sig efter en begäran enligt 3 § får av Diskrimineringsombudsmannen föreläggas att vid vite fullgöra sin skyldighet. *Ett beslut om vites-* | Den som inte rättar sig efter en begäran enligt 3 § får av Diskrimineringsombudsmannen föreläggas att vid vite fullgöra sin skyldighet. |

[3] Senaste lydelse 2010:1979.

*föreläggande får överklagas hos Nämnden mot diskriminering.*

Ett vitesföreläggande enligt första stycket ska delges.

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 §§.*

*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.*

Den som inte fullgör sina skyldigheter *att bedriva ett systematiskt arbete med* aktiva åtgärder enligt *3 kap. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 19, 20 eller 21 §, lämna information enligt 3 kap. 13 § eller att dokumentera enligt 3 kap. 14, 15 eller 22 § får av Diskrimineringsombudsmannen föreläggas att vid vite fullgöra skyldigheterna.* Föreläggandet kan riktas även mot staten som arbetsgivare eller som huvudman för utbildningsverksamhet.

*En central arbetstagarorganisation i förhållande till vilken arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal får till Diskrimineringsombudsmannen göra en framställning om att myndigheten ska utfärda sådant vitesföreläggande som avses i första stycket gentemot arbetsgivaren.*

*Diskrimineringsombudsmannen ska efter sådan framställning av central arbetstagarorganisation enligt andra stycket pröva frågan om vitesföreläggande.*

| Överklagandeförbud | *Överklagande* |
| --- | --- |
| | 6 § |
| | *Beslut enligt 4 och 5 §§ får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.* |
| | *Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.* |
| | *Beslut enligt 5 § tredje stycket får överklagas av den centrala arbetstagarorganisation som gjort framställningen.* |
| Andra beslut av Diskrimineringsombudsmannen enligt denna lag *än beslut om vitesföreläggan-den enligt 4 §* får inte överklagas. | Andra beslut av Diskrimineringsombudsmannen enligt denna lag får inte överklagas. |

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

## 1.2 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

*dels* att 6 kap. 2 § ska upphöra att gälla,

*dels* att rubrikerna närmast före 6 kap. 2 och 7 §§ ska utgå,

*dels* att 1 kap. 12 §, 4 kap. 5 §, 6 kap. 1, 3 och 6–12 §§ samt rubriken närmast före rubriken före 6 kap. 1 §, rubrikerna närmast före 6 kap. 6 och 8 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 6 kap. 7 a och 7 b §§, av följande lydelse.

| *Nuvarande lydelse* | *Föreslagen lydelse* |
|---|---|
| **1 kap.** | |
| 12 §[4] | |
| Lagen är uppdelad i 29 kapitel. Dessa är | |
| – inledande bestämmelser (1 kap.), | |
| – huvudmän och ansvarsfördelning (2 kap.), | |
| – barns och elevers utveckling mot målen (3 kap.), | |
| – kvalitet och inflytande (4 kap.), | |
| – trygghet och studiero (5 kap.), | |
| – *åtgärder* mot kränkande behandling (6 kap.), | – *arbete för lika rättigheter och möjligheter* och mot kränkande behandling (6 kap.), |
| – skolplikt och rätt till utbildning (7 kap.), | |
| – förskolan (8 kap.), | |
| – förskoleklassen (9 kap.), | |
| – grundskolan (10 kap.), | |
| – grundsärskolan (11 kap.), | |
| – specialskolan (12 kap.), | |
| – sameskolan (13 kap.), | |
| – fritidshemmet (14 kap.), | |
| – gymnasieskolan (15–17 kap.), | |
| – gymnasiesärskolan (18 och 19 kap.), | |
| – kommunal vuxenutbildning (20 kap.), | |
| – särskild utbildning för vuxna (21 kap.), | |
| – utbildning i svenska för invandrare (22 kap.), | |
| – entreprenad och samverkan (23 kap.), | |
| – särskilda utbildningsformer (24 kap.), | |

[4] Senaste lydelse 2011:189.

– annan pedagogisk verksamhet (25 kap.),
– tillsyn, statlig kvalitetsgranskning och nationell uppföljning och utvärdering (26 kap.),
– Skolväsendets överklagandenämnd och Lärarnas ansvarsnämnd (27 kap.),
– överklagande (28 kap.),
– övriga bestämmelser (29 kap.).

**4 kap.**

5 §

Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet enligt 3 och 4 §§ ska vara att de mål som finns för utbildningen i denna lag och i andra föreskrifter (nationella mål) uppfylls.

*I 6 kap. finns särskilda bestämmelser för det systematiska kvalitetsarbetet när det gäller arbete för lika rättigheter och möjligheter och mot kränkande behandling.*

**6 kap.**

| | |
|---|---|
| ***Åtgärder* mot kränkande behandling** | ***Arbete för lika rättigheter och möjligheter och* mot kränkande behandling** |
| 1 § | |
| Detta kapitel har till ändamål att motverka kränkande behandling av barn och elever. | Detta kapitel har till ändamål att motverka kränkande behandling av barn och elever *samt främja lika rättigheter och möjligheter för barn och elever oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder.* |
| Bestämmelserna tillämpas på utbildning och annan verksamhet enligt denna lag. | Bestämmelserna tillämpas på utbildning och annan verksamhet enligt denna lag, *varvid bestämmelserna om systematiskt kvalitetsarbete i 4 kap. 3 och 4 §§ är tillämpliga.* |

3 §

I detta kapitel avses med

– elev: utöver vad som anges i 1 kap. 3 § den som söker annan utbildning än förskola enligt denna lag,

– barn: den som deltar i eller söker plats i förskolan eller annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap.,

– personal: anställda och uppdragstagare i verksamhet enligt denna lag, och

– kränkande behandling: ett uppträdande som utan att vara diskriminering enligt diskrimineringslagen (2008:567) kränker ett barns eller en elevs värdighet.

*Diskriminering, trakasserier, sexuella trakasserier, kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning och ålder ska ha samma betydelse i detta kapitel som i diskrimineringslagen.*

***Målinriktat arbete***

***Systematiskt kvalitetsarbete med aktiva åtgärder***

6 §

Huvudmannen ska se till att det inom ramen för *varje särskild verksamhet bedrivs ett målinriktat arbete för att motverka kränkande behandling av barn och elever. Närmare föreskrifter om detta finns i 7 och 8 §§.*

Huvudmannen ska se till att det inom ramen för *det systematiska kvalitetsarbetet enligt 4 kap. 3 och 4 §§ i varje särskild verksamhet bedrivs ett förebyggande och främjande arbete*

*– för att motverka kränkande behandling av barn och elever,*

*– för att motverka diskriminering av barn och elever, och på annat sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder, och*

*– för att motverka att barn och elever utsätts för repressalier.*

7 §

Huvudmannen ska *se till att det genomförs åtgärder för att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för kränkande behandling.*

Huvudmannen ska *genomföra det systematiska kvalitetsarbetet enligt 6 § genom att*

*1. kartlägga om det finns risker för diskriminering, kränkande behandling eller repressalier eller andra hinder för barns och elevers lika rättigheter och möjligheter i verksamheten,*

*2. analysera orsaker till upptäckta risker och hinder,*

*3. vidta de förebyggande och främjande åtgärder som skäligen kan krävas, och*

*4. följa upp och utvärdera arbetet enligt 1–3.*

*Huvudmannen ska genomföra det systematiska kvalitetsarbetet enligt 6 § genom att även, oavsett upptäckta risker och hinder, bedriva ett aktivt och generellt främjande arbete i verksamheten.*

*7 a §*

*Åtgärder enligt 7 § 3 ska tidsplaneras och genomföras så snart som möjligt.*

*7 b §*

*I 4 kap. 4 § finns särskilda bestämmelser om medverkan och deltagande på förskole- och skolenhetsnivå. Vid genomförandet av det systematiska kvalitetsarbetet enligt detta kapitel ska dessa bestämmelser tillämpas på all utbild-*

| | |
|---|---|
| | *ning och annan verksamhet enligt denna lag.* |
| ***Plan mot kränkande behandling*** | ***Likabehandlingsplan*** |
| | 8 § |
| Huvudmannen ska se till att det *varje år upprättas en plan med en översikt över de åtgärder som behövs för att förebygga och förhindra kränkande behandling av barn och elever.* Planen ska innehålla en redogörelse för *vilka av dessa åtgärder som avses att påbörjas eller genomföras under det kommande året. En redogörelse för hur de planerade åtgärderna har genomförts ska tas in i efterföljande års plan.* | Huvudmannen ska se till att det *systematiska kvalitetsarbetet med aktiva åtgärder varje år dokumenteras i en särskild plan för varje verksamhet.* Planen ska innehålla<br>*1.* en redogörelse för *alla delar av det systematiska kvalitetsarbetet som det beskrivs i 7 §,*<br>*2. en tidsplan enligt 7 a §,*<br>*3. en redovisning och utvärdering av hur föregående års arbete har genomförts, och*<br>*4. en redogörelse för hur medverkan och deltagande som regleras i 7 b § och 4 kap. 4 § andra stycket fullgörs.* |
| | 9 § |
| Huvudmannen eller personalen får inte utsätta ett barn eller en elev för kränkande behandling. | Huvudmannen eller personalen får inte utsätta ett barn eller en elev för kränkande behandling.<br>*Bestämmelser om förbud mot diskriminering finns i diskrimineringslagen (2008:567).* |
| | 10 § |
| En lärare, förskollärare eller annan personal som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till förskolechefen eller rektorn. En förskolechef eller rektor som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till huvudmannen. Huvudmannen är skyldig | |

att skyndsamt utreda omständigheterna kring de uppgivna kränkningarna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas föra att förhindra kränkande behandling i framtiden.

Första stycket första och andra meningen ska tillämpas på motsvarande sätt om ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier på sätt som avses i diskrimineringslagen (2008:567).

Första stycket första och andra meningen ska tillämpas på motsvarande sätt om ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier på sätt som avses i diskrimineringslagen (2008:567). *Bestämmelser om skyldighet att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier och sexuella trakasserier finns i diskrimineringslagen.*

För verksamhet som avses i 25 kap. och för fritidshem som inte är integrerade med en skolenhet eller förskoleenhet gäller första och andra styckena för den personal som huvudmannen utser.

11 §

Huvudmannen eller personalen får inte utsätta ett barn eller en elev för repressalier på grund av att barnet eller eleven medverkat i en utredning enligt detta kapitel eller anmält eller påtalat att någon handlat i strid med bestämmelserna i kapitlet.

*Bestämmelser om förbud mot repressalier när det gäller anmälan, medverkan i utredning m.m. angående diskriminering finns i diskrimineringslagen (2008:567).*

12 §

Om huvudmannen eller personalen åsidosätter sina skyldigheter enligt 7, 8, 9, 10 eller 11 § ska huvudmannen dels betala skadestånd till barnet eller eleven för den kränkning som detta innebär, dels ersätta annan skada som har orsakats av åsidosättandet. Skadestånd för kränkning i andra fall än vid repressalier lämnas dock inte, om kränkningen

Om huvudmannen eller personalen åsidosätter sina skyldigheter *i fråga om kränkande behandling* enligt 7, 8, 9, 10 eller 11 § ska huvudmannen dels betala skadestånd till barnet eller eleven för den kränkning som detta innebär, dels ersätta annan skada som har orsakats av åsidosättandet. Skadestånd för kränkning i andra fall än vid repressa-

är ringa.

lier lämnas dock inte, om kränkningen är ringa.

Om det finns särskilda skäl, kan skadeståndet för kränkning sättas ned eller helt falla bort.

*Bestämmelser om diskrimineringsersättning finns i diskrimineringslagen (2008:567).*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

## 1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att 33 kap. 1 §[5] ska ha följande lydelse.

| *Nuvarande lydelse* | *Föreslagen lydelse* |
|---|---|
| | **33 kap.** |
| | 1 § |
| Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer hos | Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer hos |
| 1. Diskrimineringsombudsmannen i ärende enligt diskrimineringslagen (2008:567) eller 16 och 17 §§ föräldraledighetslagen (1995:584) samt i andra ärenden som rör rådgivning åt en enskild, | 1. Diskrimineringsombudsmannen i ärende enligt diskrimineringslagen (2008:567) eller 16 och 17 §§ föräldraledighetslagen (1995:584) samt i andra ärenden som rör rådgivning åt en enskild, eller |
| *2. Nämnden mot diskriminering i ärende enligt diskrimineringslagen*, eller | |
| *3.* Statens skolinspektion i ärende enligt 6 kap. skollagen (2010:800). | *2.* Statens skolinspektion i ärende enligt 6 kap. skollagen (2010:800). |
| För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. | |

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

[5] Senaste lydelse 2011:743.

## 1.4 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2008:1328) med instruktion för Nämnden mot diskriminering

Härigenom föreskrivs att förordningen (2008:1328) med instruktion för Nämnden mot diskriminering ska upphöra att gälla vid utgången av 2015.

## 1.5 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2006:1083) om barns och elevers deltagande i arbetet med planer mot diskriminering och kränkande behandling

Härigenom föreskrivs att förordningen (2006:1083) om barns och elevers deltagande i arbetet med planer mot diskriminering och kränkande behandling ska upphöra att gälla vid utgången av 2015.

## 1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:996) om sysselsättningsbidrag

Härigenom föreskrivs att 19 §[6] i förordningen (1998:996) om sysselsättningsbidrag ska ha följande lydelse.

| *Nuvarande lydelse* | *Föreslagen lydelse* |
|---|---|
| 19 § | |
| Sysselsättningsbidrag får endast lämnas om | Sysselsättningsbidrag får endast lämnas om |
| 1. verksamheten tillförsäkrar de anställda en tillfredsställande arbetsmiljö, | 1. verksamheten tillförsäkrar de anställda en tillfredsställande arbetsmiljö, |
| 2. företaget uppfyller *kraven på* aktiva åtgärder enligt *3 kap. 3–13 §§* diskrimineringslagen (2008:567), | 2. företaget uppfyller *skyldigheten att bedriva ett systematiskt arbete med* aktiva åtgärder enligt *3 kap. 5–15 §§* diskrimineringslagen (2008:567), |
| 3. löner och andra anställningsförmåner är minst likvärdiga med det som följer av tillämpligt kollektivavtal, och | 3. löner och andra anställningsförmåner är minst likvärdiga med det som följer av tillämpligt kollektivavtal, och |
| 4. sökanden har en auktoriserad eller godkänd revisor. | 4. sökanden har en auktoriserad eller godkänd revisor. |

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2016.

[6] Senaste lydelse 2013:227.

## 1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:61) om regionalt investeringsstöd

Härigenom föreskrivs att 18 §[7] förordningen (2007:61) om regionalt investeringsstöd ska ha följande lydelse.

| *Nuvarande lydelse* | *Föreslagen lydelse* |
|---|---|
| 18 § | |
| Regionalt investeringsstöd får lämnas om verksamheten tillförsäkrar de anställda en tillfredsställande arbetsmiljö och om företaget uppfyller *kraven på* aktiva åtgärder enligt *3 kap. 3–13 §§* diskrimineringslagen (2008:567). Löner och andra anställningsförmåner ska vara minst likvärdiga med vad som följer av tillämpligt kollektivavtal. | Regionalt investeringsstöd får lämnas om verksamheten tillförsäkrar de anställda en tillfredsställande arbetsmiljö och om företaget uppfyller *skyldigheten att bedriva ett systematiskt arbete med* aktiva åtgärder enligt *3 kap. 5–15 §§* diskrimineringslagen (2008:567). Löner och andra anställningsförmåner ska vara minst likvärdiga med vad som följer av tillämpligt kollektivavtal. |

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2016.

[7] Senaste lydelse 2008:951.

# 2 Utredningens uppdrag och arbete

I detta kapitel beskrivs först uppdraget (2.1) och därefter utredningens arbete (2.2). Slutligen redogörs för betänkandets disposition (2.3).

## 2.1 Uppdraget

Vi ska enligt direktiven (dir. 2012:80, se *bilaga 1*) lämna förslag på hur krav på aktiva åtgärder ska utformas för att de ska fungera som effektiva medel för att förebygga diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter. Vi ska vidare föreslå krav på aktiva åtgärder som är tydliga och ändamålsenliga, och analysera hur de regler som föreslås förhåller sig till andra regler. Enligt tilläggsdirektiv av den 19 september 2013 (dir. 2013:86, se *bilaga 3*) ska vi också föreslå hur riksdagens tillkännagivande (bet. 2012/13:AU10, rskr 2012/13:260) om lönekartläggningar och handlingsplaner för jämställda löner kan genomföras. Vi ska analysera för- och nackdelar med ett sådant förslag jämfört med nuvarande reglering, bl.a. med avseende på löneskillnader mellan kvinnor och män samt med avseende på regeringens arbete med att inte belasta arbetsgivare med alltför omfattande administrativa uppgifter.

I uppdraget ingår också att ta ställning till om kraven på aktiva åtgärder ska kombineras med sanktioner och, för det fall sådana bör finnas, lämna förslag på vilka sanktioner som bör införas och hur dessa ska drivas igenom. Vidare ska vi föreslå hur tillsyn av aktiva åtgärder ska bedrivas och hur tillsynen ska förhålla sig till andra myndigheters arbete på området.

Vi ska slutligen ta ställning till om krav på aktiva åtgärder ska utvidgas till fler samhällsområden och, om en utvidgning bör ske, före-

slå på vilka ytterligare områden det ska finnas sådana krav. Vi ska också ta ställning till vilka som ska omfattas av kraven.

I arbetet ska vi uppmärksamma Regeringskansliets kartläggning av krav på aktiva åtgärder i andra europeiska länder.

### 2.1.1 Avgränsning av uppdraget

Som vi tolkar vårt uppdrag är det de aktiva åtgärder som enligt gällande rätt regleras i tredje kapitlet diskrimineringslagen som vi har i uppdrag att se över. Det finns inget i våra direktiv som tyder på att vi ska se över frågan om positiv särbehandling utan tvärtom är det angett att det är diskrimineringslagens krav på aktiva åtgärder som omfattas av vårt uppdrag. Regleringen av positiv särbehandling och hur denna skulle utformas och frågan om eventuell utvidgning utreddes av Diskrimineringskommittén så sent som år 2006. När det gällde frågan om positiv särbehandling på grund av kön överensstämmer gällande rätt med det förslag som Diskrimineringskommittén lämnat. När det gäller frågan om utvidgning framhölls särskilt i förarbetena till diskrimineringslagen att Diskrimineringskommittén på ett förtjänstfullt sätt hade redovisat argument för och emot att införa regler som tillåter positiv särbehandling på grund av etnisk tillhörighet i arbetslivet. Det fanns därför enligt förarbetena ett fylligt material för att avgöra frågan om sådana åtgärder skulle förklaras tillåtna i landet. Vad gäller frågan om positiv särbehandling saknas med andra ord den typ av argument som framfördes när det gällde frågan om aktiva åtgärder, dvs. att det krävdes ytterligare utredning för att kunna ändra regleringen. Det faktum att frågan relativt nyligen har utretts och utredningens arbete legat till grund för nu gällande reglering talar enligt vår mening för att den gränsdragning vi gör för vårt arbete är riktig.

Då vi anser att vårt uppdrag endast omfattar de regler om aktiva åtgärder som finns i tredje kapitlet diskrimineringslagen och att positiv särbehandling, även om det i vidare mening kan ses som ett slags aktiv åtgärd, faller utanför ramarna för vårt uppdrag redogör vi endast kortfattat för termen positiv särbehandling och vad det innebär i kapitel 3.

## 2.2 Utredningens arbete

Utredningen har löpande haft sammanträden och andra kontakter dels med experterna, dels med den till utredningen knutna referensgruppen. Sammanlagt har åtta sammanträden hållits med experterna och ledamöterna i referensgruppen.

Utredningen har vidare haft möten och andra kontakter med företrädare för Diskrimineringsombudsmannen, Skolinspektionen, Skolverket, Arbetsmiljöverket, Universitets- och högskolerådet, Universitetskanslersämbetet och Nämnden mot diskriminering.

Därutöver har vi haft möten med företrädare för Svensk kvinnolobby, RFSU, RFSL, Handikappförbunden (HSO), Lika Unika, Hörselskadades riksförbund, Synskadades riksförbund, De handikappades riksförbund (DHR), Nätverket för barnkonventionen, Sveriges Pensionärsförbund, Svenska Kommunalpensionärernas förbund, Riksförbundet Pensionärsgemenskap och Sveriges Pensionärers Riksförbund.

Slutligen har utredningen haft kontakt med Riksrevisionen med anledning av myndighetens granskning av statens insatser mot kränkande behandling. Vi har också inhämtat synpunkter på konsekvensanalysen från Näringslivets regelnämnd (NNR) och Regelrådet. Företrädare för utredningen har också deltagit i en konferens om ålder arrangerad av Europeiska socialfonden, Folkpartiet, Svenska ESF-rådet, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS) samt Europaåret för aktivt åldrande och solidaritet mellan generationerna 2012.

Utredningen har samrått med Pensionsåldersutredningen (S 2011:05) och Delegationen för jämställdhet i arbetslivet (A 2011:05).

## 2.3 Betänkandets disposition

Den fortsatta framställningen kan delas in i tre delar.

I betänkandets *första* del, som omfattar kapitel 3–6, redovisas den allmänna bakgrund som ligger till grund för utredningens överväganden och förslag. Kapitel 3, den allmänna bakgrunden, innehåller en övergripande redogörelse för diskrimineringslagstiftningen samt en diskussion om förekomsten av diskriminering. Vidare redogörs för tidigare utredningsarbete såvitt avser reglerna om aktiva åtgärder och annat för utredningen relevant pågående utrednings-

arbete samt för innebörden av regeringens mål om en minskad administrativ börda. I kapitel 4 följer en redogörelse av gällande rätt. Kapitel 5 innehåller en redogörelse för EU-rätten på området samt en internationell utblick. I kapitel 6 redogör vi för de s.k. effektundersökningar som genomförts.

I betänkandets *andra* del, kapitel 7–12, finns utredningens överväganden och förslag. Först redovisas de allmänna övervägandena i frågan om krav på aktiva åtgärder även fortsättningsvis bör vara lagreglerade, vilket vi föreslår, och var sådana regler ska vara placerade (kapitel 7). Därefter, i kapitel 8, följer våra överväganden och förslag om hur arbetet med aktiva åtgärder ska bedrivas. I kapitel 9 finns våra överväganden och förslag till nya regler om aktiva åtgärder på arbetslivsområdet och universitets- och högskoleområdet. Kapitel 10 innehåller våra överväganden och förslag till ändringar i skollagen. Våra överväganden och förslag om tillsyn och sanktioner finns i kapitel 11. Slutligen, i kapitel 12, följer utredningens överväganden och bedömning avseende utvidgning till andra samhällsområden.

I betänkandets *tredje* del, som omfattar kapitel 13 och 14, redovisas förslagens konsekvenser (kapitel 13) och författningskommentarer (kapitel 14).

Som *bilagor* till betänkandet har fogats utredningens direktiv och tilläggsdirektiv (bilaga 1, 2, 3 och 4) samt bilaga till konsekvensutredningen (bilaga 5).

# 3 Allmän bakgrund

Aktiva åtgärder som syftar till att förebygga diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter infördes i svensk rätt genom bestämmelser i lagen (1979:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet. Utformningen av bestämmelser om aktiva åtgärder har därefter behandlats i flera utredningar och även införts i fler lagar mot diskriminering och förutom på arbetslivsområdet även på utbildningsområdet. Behovet av att komplettera diskrimineringsförbuden med förebyggande åtgärder och effekten av sådana åtgärder har diskuterats och vägts mot den börda som arbetet med aktiva åtgärder samtidigt innebär för arbetsgivare och utbildningsanordnare. Något slutligt ställningstagande till hur reglerna ska utformas har dock inte nåtts. En av utgångspunkterna för vårt utredningsuppdrag är att nu se förutsättningslöst på dessa frågor. Vi ska samtidigt göra en avvägning mellan behovet av aktiva åtgärder för fler diskrimineringsgrunder och fler samhällsområden och strävan att inte belasta arbetsgivare och andra aktörer med alltför omfattande administrativa uppgifter.

Som en bakgrund till våra överväganden ger vi i detta kapitel en beskrivning av aktuella regler i regeringsformen (3.1.1), en allmän beskrivning av diskrimineringslagen (3.1.2) och av vissa av de olika ord och uttryck som används i sammanhanget (3.1.3), samt av de sju diskrimineringsgrunderna och det som utmärker dem (3.1.4). Därutöver resonerar vi kring förekomsten av diskriminering (3.2). Vi redogör också för hur de senaste statliga utredningarna resonerat i frågor om aktiva åtgärder och hur frågorna berörs i andra nu pågående utredningar (3.3) samt vad regeringens arbete med regelförenkling innebär (3.4).

## 3.1 Allmänt om diskrimineringslagstiftningen

### 3.1.1 Regler i regeringsformen

Det är en grundläggande mänsklig rättighet att alla människor ska skyddas mot diskriminering. I svensk rätt finns den rättsliga utgångspunkten mot diskriminering i regeringsformen (RF). Av program- och målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § RF framgår att det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person. Bestämmelsen har inte karaktären av rättsligt bindande föreskrift – den enskilde kan inte på grundval av paragrafen påkalla domstols ingripande gentemot det allmänna – utan anger mål för den samhälleliga verksamheten.

Även i 2 kap. RF stadgas skydd mot diskriminering. Här anges att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning (2 kap. 12 § RF) eller på grund av sitt kön (2 kap. 13 § RF). En lag eller föreskrift får dock innebära ett missgynnande av kön om föreskriften utgör ett led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt. Även religionsfriheten är grundlagsskyddad.[1]

### 3.1.2 Diskrimineringslagen

Tidigare reglerades åtgärder mot diskriminering i ett antal olika lagar. I januari 2009 trädde en ny samlad lagstiftning på diskrimineringsområdet i kraft, nämligen diskrimineringslagen (2008:567), DL. Lagen ersatte sju[2] tidigare lagar på diskrimineringsområdet.

I diskrimineringslagen finns flera nyheter och ändringar jämfört med tidigare lagstiftning, t.ex. skydd mot diskriminering som har samband med ”könsöverskridande identitet eller uttryck” (transpersoner)

[1] 2 kap. 1–2 §§ RF, jfr dock 2 kap. 25 § punkt 1 RF.

[2] De sju lagar som upphörde att gälla när diskrimineringslagen trädde i kraft var: jämställdhetslagen (1991:433), 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, lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan, lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering, och lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever.

och skydd mot diskriminering som har samband med ålder. Lagen gäller också inom fler samhällsområden än tidigare.

I 1 kap. 1 § DL stadgas att lagen 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. Paragrafen ska enligt förarbetena till lagen uppfattas som en programförklaring och ett sätt att i lagtexten markera avståndstagande från diskriminering som har samband med någon av de sju diskrimineringsgrunderna.

Diskrimineringslagstiftningen syftar till att värna principen om alla människors lika värde och allas rätt att bli behandlade som individer på lika villkor. Ytterst är lagstiftningen ett uttryck för det fria, demokratiska samhället och de värderingar som ligger till grund för samhällsordningen. Att ändamålet är att motverka diskriminering tar sin utgångspunkt i de mänskliga rättigheterna. Diskriminering ska enligt diskrimineringslagen motverkas såväl genom de olika diskrimineringsförbuden som genom de aktiva åtgärderna.

Diskrimineringslagen är tvingande. Ett avtal som inskränker någons rättigheter och skyldigheter enligt lagen är utan verkan i den delen (1 kap. 3 § DL). Det finns däremot inget som hindrar att man i t.ex. enskilda anställningsavtal eller kollektivavtal kommer överens om mer omfattande rättigheter eller skyldigheter än de som gäller enligt lagen.

Diskriminering definieras i 1 kap. 4 § DL. Där stadgas att med diskriminering i lagen avses direkt diskriminering, indirekt diskriminering, trakasserier, sexuella trakasserier och instruktioner att diskriminera. Dessa termer definieras närmare i paragrafen på sätt som anges nedan (avsnitt 3.1.3).

De materiella regler som finns för att förverkliga lagens ändamål kan delas in i två huvudavsnitt; förbud mot diskriminering i andra kapitlet och aktiva åtgärder för att uppnå lika rättigheter och möjligheter i tredje kapitlet. Inom arbetslivs- och utbildningsområdena kan dessa två avsnitt ses som en helhet där de båda regelkomplexen kompletterar varandra. Inom övriga samhällsområden gäller endast det första huvudavsnittet, dvs. förbuden mot diskriminering. Därutöver finns regler om förbud mot repressalier (2 kap. 18 och 19 §§).

De tio samhällsområden som omfattas av diskrimineringsförbuden i DL är:

- Arbetslivet (2 kap. 1–4 §§)
- Utbildning (2 kap. 5–8 §§)
- Arbetsmarknadspolitisk verksamhet och arbetsförmedling utan offentligt uppdrag (2 kap. 9 §)
- Start eller bedrivande av näringsverksamhet samt yrkesbehörighet (2 kap. 10 §)
- Medlemskap i vissa organisationer (2 kap. 11 §)
- Varor, tjänster och bostäder m.m. (2 kap. 12–12 b §§)
- Hälso- och sjukvården samt socialtjänsten m.m. (2 kap. 13–13 b §§)
- Socialförsäkringssystemet, arbetslöshetsförsäkringen och studiestöd (2 kap. 14–14 b §§)
- Värnplikt och civilplikt samt annan motsvarande militär utbildning inom Försvarsmakten (2 kap. 15 och 16 §§)
- Offentlig anställning (2 kap. 17 §)

Diskrimineringsförbuden syftar till att förhindra diskriminering som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna. En person som har diskriminerats kan med stöd av diskrimineringsförbuden föra talan i domstol för att få ersättning för brott mot lagen. Motsvarande är inte möjligt när det gäller bestämmelserna om aktiva åtgärder som har en annan utformning och ett annat syfte, vilket vi återkommer till nedan i avsnitt 3.1.3. Lagens diskrimineringsförbud är civilrättsliga till sin utformning.

I 1 kap. 5 § DL definieras de olika diskrimineringsgrunderna med undantag för grunden ”religion eller annan trosuppfattning” där en definition inte ansetts nödvändig. Definitionerna är gemensamma för alla de tio områden som omfattas av lagen. Det finns inget som hindrar att en person anses ha blivit diskriminerad på mer än en diskrimineringsgrund. Diskrimineringsgrunderna och dess innebörd redovisas närmare nedan (avsnitt 3.1.4).

Enligt gällande rätt finns regler om aktiva åtgärder på två av de tio samhällsområden som omfattas av diskrimineringslagen, nämligen arbetslivs- och utbildningsområdet. Vi redogör för reglerna om aktiva åtgärderna på arbetslivsområdet i avsnitt 4.1 och på utbildningsområdet i avsnitt 4.2.

### 3.1.3 Ord och uttryck

Det finns vissa ord och uttryck som är av betydelse för förståelsen av den aktuella regleringen. Dessa redogör vi för nedan.

#### Diskriminering

Diskriminering är som nämnts ovan definierat i diskrimineringslagen. I 1 kap. 4 § DL stadgas att i lagen 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 missgynnandet 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 förfaringssätt 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 förfaringssättet 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,
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.

Tidigare hade diskrimineringsbegreppen inte samma utformning i de olika diskrimineringslagarna. Genom diskrimineringslagen skapades ett enhetligt diskrimineringsbegrepp som är i samklang med EU-rätten. Enligt förarbetena ska innebörden av de olika diskrimineringsgrunderna och diskrimineringsbegreppen vara i princip desamma oavsett vilket samhällsområde som avses. Avsikten är att uppnå ett starkt diskrimineringsskydd på alla områden.[3]

De fyra olika formerna av diskriminering som definieras i 1 kap. 4 § DL är alltså direkt diskriminering, indirekt diskriminering, trakasserier och sexuella trakasserier. Definitionen av förbudet mot instruktioner att diskriminera ska ses som en komplettering av de fyra formerna av diskriminering och innefattar således alla fyra formerna. När ordet diskriminering sedan används vidare i diskrimineringslagen är det alla former av diskriminering inklusive förbudet mot att instruera någon annan att diskriminera som avses.

## Lika rättigheter och möjligheter

Som beskrivits ovan är ett av ändamålen med diskrimineringslagen att motverka diskriminering. Av 1 kap. 1 § DL följer att motverkande av diskriminering är ett sätt att främja lika rättigheter och möjligheter. Ändamålet med diskrimineringslagen är också enligt samma paragraf att på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter.

Vad innebär det då att lagen på andra sätt ska främja lika rättigheter och möjligheter? Även här är utgångspunkten alla människors lika värde. Eller som det uttrycks i förarbetena till lagen ”ett samhälle som slår vakt om alla människors lika värde är ett samhälle som ger alla möjlighet att utvecklas utifrån sina individuella egenskaper och förutsättningar och efter sin förmåga och sina egna val”.[4]

Regler i diskrimineringslagen som syftar till att på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter är framförallt undantagen från diskrimineringsförbuden och reglerna om aktiva åtgärder. Dessa regler om främjande har olika karaktär. Reglerna om aktiva åtgärder avser skyldigheter att vidta generella åtgärder medan reglerna om undantag från diskrimineringsförbuden ger en möjlighet till främjande i det enskilda fallet. Det sistnämnda är dock inte en sådan aktiv åtgärd som regleras i 3 kap. DL.[5]

[3] Prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering*, s. 97.
[4] a. prop. s. 79 f.
[5] *Diskrimineringslagen – En kommentar*, Fransson S och Stûber E, 2010, s. 58.

## Positiv särbehandling

I diskrimineringslagen återfinns den reglering som medger s.k. positiv särbehandling i 2 kap. 2 § DL. Enligt 2 kap. 2 § första stycket 2 DL hindrar inte det diskrimineringsförbud som gäller för arbetsgivare att arbetsgivaren vidtar åtgärder som ett led i strävanden att främja jämställdhet mellan kvinnor och män och som avser annat än löne- eller andra anställningsvillkor. Regeln innebär att det ges en möjlighet att tillämpa positiv särbehandling i det enskilda fallet som ett undantag från förbudet att diskriminera.

Positiv särbehandling är tillåten i det enskilda fallet när en arbetsgivare bedriver systematisk verksamhet som har till syfte att främja jämställdheten i stort. Detta markeras genom att det i lagtexten anges att det ska vara fråga om ett ”led i strävanden att främja jämställdhet mellan kvinnor och män”. Enligt förarbetena förutsätter detta att arbetsgivaren t.ex. knyter an till träffade jämställdhetsavtal eller annat samarbete med 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.[6]

Termen positiv särbehandling finns inte i lagen. Diskrimineringskommittén förde i sitt betänkande ett resonemang om vad som menas med positiv särbehandling och konstaterade att termen inte heller har någon given definition som alla är ense om. Tvärtom är det slående menade kommittén hur många olika ord eller begrepp det internationellt och nationellt finns som kan användas med samma eller snarlik betydelse. Några sådana svenska termer var enligt kommittén särskilda åtgärder, aktiva åtgärder och kvotering.[7]

I Diskrimineringskommitténs betänkande finns en genomgång av rättsfall från EU-domstolen och kommittén ställer mot bakgrund av rättsfallen upp några bärande beståndsdelar eller utmärkande drag för positiv särbehandling. Regeringen ställde i förarbetena till diskrimineringslagen sig bakom de delar av kommitténs resonemang som anger att med positiv särbehandling avses särskilda åtgärder

- som innebär företräde, fördelar eller förmåner åt eftersatta eller underrepresenterade grupper,
- vars syfte är att uppnå reell jämställdhet eller jämlikhet i praktiken för personer i den gruppen,

[6] Prop. 2007/08:95 s. 502 f.
[7] a. prop. s. 165 f. och SOU 2006:22 s. 600 och 627.

- som är tillfälliga i den meningen att de tillämpas endast så länge det finns behov av dem, och
- vars tillämpning är en möjlighet och inte skyldighet.

Regeringen anslöt sig också till kommitténs slutsats att positiv särbehandling i EU-rättens mening inte enbart handlar om det fallet 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. Till detta kunde enligt förarbetena fogas att positiv särbehandling som syftar till att i praktiken säkerställa full jämställdhet eller jämlikhet bör anses vara en del av den EU-rättsliga likabehandlingsprincipen i vid mening.[8]

Diskrimineringskommittén analyserade även positiv särbehandling i relation till aktiva åtgärder och andra begrepp och konstaterade då bl.a. följande. Positiv särbehandling brukar ses som en sorts aktiva åtgärder men är inte samma sak som aktiva åtgärder. Man kan säga att positiv särbehandling är en form av aktiva åtgärder men att alla aktiva åtgärder inte innebär positiv särbehandling. Aktiva åtgärder är alltså det större begreppet som innefattar bl.a. positiv särbehandling.[9]

När det gällde positiv särbehandling i relation till de lagstadgade kraven på aktiva åtgärder menade Diskrimineringskommittén att det indirekt framgick av regleringen som stadgade att arbetsgivaren vid nyanställningar särskilt skulle anstränga sig för att få sökande av det underrepresenterade könet och söka se till att andelen arbetstagare av det könet efter hand ökar, att positiv särbehandling ändå var en sorts aktiv åtgärd. Detta trots att regeln om positiv särbehandling utformats som ett undantag från förbudet mot direkt diskriminering och inte återfanns under rubriken aktiva åtgärder i jämställdhetslagen.[10]

I kommentaren till diskrimineringslagen finns också ett avsnitt som berör frågan om positiv särbehandling och aktiva åtgärder. Här sägs att undantagsregeln i 2 kap. 2 § DL i hög grad anknyter till kravet på aktiva åtgärder genom kravet på ett systematiskt och planmässigt arbete. Ordet främjande används såväl när det gäller undantagsregeln från förbudet mot diskriminering som när det gäller frågan

[8] Prop. 2007/08:95 s. 167.
[9] SOU 2006:22 s. 627.
[10] a.a. s. 627.

om krav på aktiva åtgärder i arbetslivet. Trots beröringspunkterna finns det dock enligt kommentaren skillnader. Dessa består i att positiv särbehandling som undantagsregel är en möjlighet till att främja jämställdhet, kravet på ett visst mått av aktiva åtgärder är en skyldighet för arbetsgivaren. För arbetsgivaren är det en skyldighet att vid nyanställningar särskilt anstränga sig för att få sökande av det underrepresenterade könet, om det vid arbetsplatsen inte råder en i huvudsak jämn fördelning mellan kvinnor och män. En möjlighet, bland många, i arbetet med att uppnå denna skyldighet är att använda sig av positiv särbehandling.[11]

Regeln som rör positiv särbehandling återfinns som konstaterats inte under rubriken aktiva åtgärder i diskrimineringslagen utan regleras i andra kapitlet och är utformad som ett undantag från förbudet att diskriminera. Då vi anser att vårt uppdrag endast omfattar de aktiva åtgärder som regleras i tredje kapitlet diskrimineringslagen (se avsnitt 2.1.1) och att positiv särbehandling, även om det i vidare mening kan ses som ett slags aktiv åtgärd, faller utanför ramarna för vårt uppdrag kommer vi inte, förutom i avsnittet om EU-rätt (5.1) att redogöra ytterligare för positiv särbehandling.

## Aktiva åtgärder

Bestämmelserna om aktiva åtgärder finns i 3 kap. DL. Aktiva åtgärder kan enligt förarbetena till lagen allmänt beskrivas som åtgärder som vidtas för att förebygga och motverka diskriminering samt främja lika rättigheter och möjligheter. Bestämmelserna om aktiva åtgärder är inte avsedda att tillämpas i enskilda fall. De är i stället framåtsyftande och av generell eller kollektiv natur. Generellt kan sägas att aktiva åtgärder är avsedda att verka pådrivande och mana till ökade ansträngningar för att motverka diskriminering. Bestämmelserna om aktiva åtgärder är vidare allmänt formulerade. De kan närmast beskrivas som exempel på ramlagstiftning.

Första gången termen aktiva åtgärder infördes i svensk lagstiftning var genom införandet av 1979 års jämställdhetslag. Då beskrevs de aktiva åtgärderna som ett medel att främja den pågående utvecklingen mot faktisk jämställdhet mellan kvinnor och män i stort. Detta skulle ske genom dess attitydpåverkande och opinionsbildande roll. Redan i lagens förarbeten betonades att lagen skulle beaktas som en helhet och att förbudet mot diskriminering inte var något som skulle

[11] *Diskrimineringslagen – En kommentar*, s. 221 f.

ses fristående från den andra huvuddelen av lagen, dvs. reglerna om aktiva åtgärder för jämställdhet på arbetsplatsen. Reglerna i 1979 års jämställdhetslag var semidispositiva, dvs. andra regler kunde fastställas genom kollektivavtal.[12]

Reglerna om aktiva åtgärder beskrevs alltså som ett komplement till lagens diskrimineringsförbud och syftet med lagens två delar ansågs i huvudsak vara detsamma, dock att det fanns en åtskillnad i rättsliga medel. Redan år 1979 sades att bestämmelserna om aktiva åtgärder inte i huvudsak fanns till för att skydda den enskilde individen utan för att uppmärksamma behandlingen av kvinnor och män som grupp i arbetslivet.[13]

I förarbetena till 1979 års jämställdhetslag sades vidare att det inte är tillräckligt med ett förbud mot individuell orättvisa när man vill nå en reell och någorlunda snabb utveckling mot verklig jämställdhet mellan könen. Det behövdes också andra mer aktivt inriktade åtgärder menade man. Reglerna om aktivt jämställdhetsarbete på arbetsplatserna skulle alltså ses som något som behövdes vid sidan av och utöver diskrimineringsförbudet. Vidare sades att ett diskrimineringsförbud till skydd för enskilda inte kan bli fullkomligt effektivt om man i det väsentliga vill lämna det gällande systemet av lagar och avtal på arbetsmarknaden orubbat.[14]

Termen aktiva åtgärder kom sedan att få en utvidgad innebörd i och med att den nya jämställdhetslagen trädde i kraft den 1 januari 1992. Här gavs de aktiva åtgärderna en mer framträdande plats i förhållande till diskrimineringsförbuden. Man uppmärksammade behovet av samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare i en särskild bestämmelse. Det var också nu man införde krav på att arbetsgivaren skulle underlätta för arbetstagaren att förena förvärvsarbete och föräldraskap. Även kravet på jämställdhetsplan för arbetsgivare med minst 10 anställda infördes i samband med den nya jämställdhetslagen. Bestämmelserna om aktiva åtgärder var fortsatt semidispositiva. Genom en lagändring år 1994 togs möjligheten för arbetsmarknadens parter att i kollektivavtal fritt disponera över lagens regler om aktiva åtgärder bort. [15]

Under år 1999 kom regler om aktiva åtgärder att omfatta även diskrimineringsgrunderna etnisk tillhörighet samt religion och annan trosuppfattning genom lagen (1999:130) om åtgärder mot diskrimi-

[12] Prop. 1978/79:175, *Med förslag till lag om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet m.m.*, s. 78.
[13] a. prop. s. 78 f.
[14] a. prop. s. 79.
[15] *Diskrimineringslagen – En kommentar*, s. 378 f.

nering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. I förarbetena till lagen angavs följande.

> Ett diskrimineringsförbud och ett krav på aktiva åtgärder har samma huvudsyfte och kompletterar varandra. Förbudet ger ett klart uttryck för att diskriminering är en kränkning av den enskilda människans rätt och ger henne ett verktyg att hävda denna rätt. Genom sin normativa verkan motverkar förbudet diskriminering framförallt på längre sikt. En skyldighet för arbetsgivare att vidta aktiva åtgärder är framåtsyftande men är i första hand inriktat på att åstadkomma förändringar på kort sikt. En snabbare integrering i arbetslivet av olika grupper kan uppnås samtidigt som slentrianmässigt tänkande som leder till diskriminering kan komma att brytas. Aktiva åtgärder kan därigenom sägas förstärka effekten av ett diskrimineringsförbud.[16]

Regler om aktiva åtgärder introducerades inom utbildningssektorn först i samband med att lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan började gälla våren 2002.

Det syfte som bestämmelserna om aktiva åtgärder är avsedda att uppfylla är att komplettera reglerna om diskrimineringsförbud med krav på ett mera generellt förebyggande arbete mot diskriminering i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet och inom utbildningsområdet. Det är inte tillräckligt att kunna rätta till de enskilda situationer som omfattas av diskrimineringsförbuden utan det krävs ett ständigt pågående arbete för att förbättra strukturerna. Ett framgångsrikt arbete med aktiva åtgärder borde kunna leda till att det inte sker några brott mot diskrimineringsförbuden. Enligt direktiven ska vi i vårt arbete hitta metoder för aktiva åtgärder som sammantaget främjar en utveckling i riktning mot ett samhälle där alla har lika rättigheter och möjligheter.

### 3.1.4 Diskrimineringsgrunderna

Som nämnts ovan anges de sju diskrimineringsgrunderna i 1 kap. 1 § DL. Av dessa har sex stycken definierats i lagen. I följande avsnitt kommer vi redogöra för definitionerna och analysera vissa skillnader mellan diskrimineringsgrunderna.

[16] Prop. 1997/98:177, *Ny lag om åtgärder mot etnisk diskriminering i Arbetslivet*, s. 43.

### Kön

Med diskrimineringsgrunden kön avses enligt diskrimineringslagen helt enkelt att någon är kvinna eller man. Enligt 1 kap. 5 § andra stycket DL gäller att även den som avser att ändra eller har ändrat sin könstillhörighet omfattas av diskrimineringsgrunden kön.

Definitionen utgår från att alla i rättslig bemärkelse är antingen kvinnor eller män. Att transsexuella kvinnor eller män som avser att ändra eller har ändrat sin könstillhörighet kan åberopa diskrimineringsgrunden, och att de således omfattas av begreppet könsdiskriminering, följer av EU-rätten.[17]

Det som utmärker diskrimineringsgrunden kön i förhållande till flera av de andra diskrimineringsgrunderna är framförallt att den gäller två i princip lika stora grupper där befolkningen tillhör antingen den ena eller den andra. Alla människor omfattas av definitionen kön, och det finns ungefär lika många män som kvinnor. Visserligen kan det t.ex. på en viss arbetsplats vara det ena eller andra könet som är överrepresenterat, men i samhället i stort är det inte något av könen som är i minoritet. Hos en arbetsgivare och i en utbildningsverksamhet finns i de allra flesta fall både kvinnor och män och verksamhetsansvariga kan utgå ifrån att det kommer finnas människor av båda könen i verksamheten. Dessutom finns det sällan anledning för någon att dölja vilket kön man tillhör.[18] Denna utgångspunkt har betydelse för frågan om förebyggande arbete. I och med att de berörda individerna är lätta att identifiera kan arbetet för att motverka diskriminering utgå ifrån verkliga mätbara förhållanden i stället för potentiella och hypotetiska värden. Vidare är kön den diskrimineringsgrund som har varit reglerad under längst tid, och bl.a. därför mest uppmärksammad i forskning och andra sammanhang.

### Könsöverskridande identitet eller uttryck

Med könsöverskridande identitet eller uttryck avses enligt 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.

Enligt förarbetena tar diskrimineringsgrunden könsöverskridande identitet eller uttryck sikte på transpersoner. Definitionen har

[17] a. prop. s. 496.
[18] Det finns naturligtvis undantag som framförallt skyddas av diskrimineringsgrunden könsöverskridande identitet eller uttryck.

inte skarpa avgränsningar. Enligt vad som sägs i förarbetena så avses allmänt sett dels en persons mentala eller självupplevda könsbild, dvs. det som inte utan vidare är iakttagbart för andra, dels hur någon uttrycker sitt sociala kön, exempelvis med kläder, kroppsspråk, smink eller frisyr. Avsikten är att den som identifierar sig eller uttrycker sig som exempelvis transvestit eller intersexuell ska kunna åberopa diskrimineringsförbuden. Denna angivelse av kategorier ska inte ses som en uttömmande lista på vem som kan åberopa diskrimineringsgrunden, utan som exempel. Den som identifierar sig som transsexuell men inte avser att ändra sin könstillhörighet är ett annat exempel.[19]

Diskrimineringsgrunden utmärker sig bland övriga då den omfattar personer som i stor utsträckning själva avgör om de anser att de omfattas av definitionen eller inte. Den skiljer sig också (liksom grunden funktionshinder) på det sättet att inte hela befolkningen omfattas av definitionen i någon bemärkelse. Många i gruppen vill inte heller alltid vara öppna med sin identitet.[20] Detta gör objektiva mätningar av förekomsten av diskriminering svåra att genomföra och de leder sannolikt till osäkra resultat.

## Etnisk tillhörighet

Enligt definitionen i diskrimineringslagen avses med etnisk tillhörighet nationellt eller etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.

I förarbetena sägs att med nationellt ursprung avses att personer har en viss nationstillhörighet, t.ex. att någon är finländare, polack eller svensk. Med etniskt ursprung menas att personer har ett relativt enhetligt kulturmönster. Några exempel är nationella minoriteter såsom samer och romer. Ordet ras används inte eftersom lagen utgår från att alla människor tillhör en och samma ras, dvs. människorasen. I stället upptar definitionen orden hudfärg och ”annat liknande förhållande”. Även diskriminering av ”invandrare” innefattas i samlingsbeteckningen etnisk tillhörighet. Att någon är invandrare har ansetts vara detsamma som att ha ett annat nationellt ursprung än majoritetsbefolkningen.[21]

Liksom flera andra diskrimineringsgrunder omfattas alla människor av definitionen i någon form. Vissa grupper har dock en mer

[19] Prop. 2007/08:95 s. 496.
[20] Uppgifter från DO; Roth et al. 2006.
[21] a. prop. s. 496.

utsatt position i samhället än andra som omfattas av diskrimineringsgrunden.

### Religion eller annan trosuppfattning

Diskrimineringsgrunden religion eller annan trosuppfattning har inte definierats i diskrimineringslagen, men i förarbetena anges några exempel på vad som omfattas. Där nämns åskådningar som buddism, ateism och agnosticism. Däremot omfattas t.ex. inte rasistisk övertygelse, politiska åskådningar eller etiska eller filosofiska värderingar utan samband med religion. I förarbetena betonas också att diskrimineringsgrunderna religion eller annan trosuppfattning respektive etnisk tillhörighet kompletterar varandra.[22]

### Funktionshinder

Enligt definitionen i diskrimineringslagen avses med 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. Icke varaktiga funktionshinder omfattas således inte, vilket också poängteras i förarbetena.[23]

Diskrimineringsgrunden funktionshinder utmärker sig genom att omfatta individer med ett stort antal olika funktionsnedsättningar. Vissa personer kommer att omfattas av diskrimineringsgrunden hela livet medan andra kan göra det endast under en period av livet. Personer med olika funktionsnedsättningar har sinsemellan olika behov.

### Sexuell läggning

Med sexuell läggning avses homosexuell, bisexuell eller heterosexuell läggning. Av förarbetena framgår att i princip alla individer anses höra till någon av dessa tre kategorier och att detta innebär att alla typer av sexuell läggning och alla individer omfattas av lagens skydd. Enligt förarbetena är därför en avgörande distinktion skillnaden mellan den sexuella läggningen och sexuellt beteende. Utanför

[22] a. prop. s. 121.
[23] a. prop. s. 123.

lagens skydd faller nämligen beteenden och sexuella variationer som kan finnas hos samtliga tre grupper.[24]

### Ålder

Diskrimineringslagen definierar ålder som uppnådd levnadslängd. Diskrimineringsgrunden ålder tillfördes diskrimineringslagstiftningen först genom diskrimineringslagen. Genom detta genomfördes det förbud mot åldersdiskriminering som finns i EU:s arbetslivsdirektiv. Enligt vad som sägs i förarbetena omfattas alla av denna diskrimineringsgrund då alla ju har en ålder.[25]

För att finna den grupp som skyddas av förbudet måste ytterligare undergrupperingar göras av människor, utifrån *vilken* ålder man har. Var gränserna för olika grupper går är inte given. Barn upp till 18 år utgör ofta en definierad åldersgrupp, människor över 65 år en annan. Det som skiljer grunden ålder från andra diskrimineringsgrunder är att alla människor ändrar grupptillhörighet under tidens gång.

Ålder kan i princip i de flesta fall mätas och identifieras objektivt utan att den enskildes uppfattning har någon betydelse, vilket förenklar undersökningar och statistik.

## 3.2 Förekomsten av diskriminering

I våra utredningsdirektiv anges att vi ska föreslå *hur* krav på aktiva åtgärder ska utformas och vi ska även föreslå vilken omfattning kraven ska ha. Utgångspunkten för oss är således att det ska finnas krav på aktiva åtgärder och att det finns behov av sådana krav.

I och med att utgångspunkten är att det finns behov av aktiva åtgärder, ser vi inte att det ligger inom denna utrednings uppdrag att undersöka hur omfattande problemet med diskriminering är i dag. Vi har därför inte gjort någon ingående granskning av vad forskning och undersökningar visar beträffande förekomsten av diskriminering i dess olika former eller någon detaljerad genomgång av andra källor. Det finns en stor mängd undersökningar när det gäller förekomsten av diskriminering, men tillförlitligheten varierar. Många granskningar mäter den enskildes uppfattning om hon eller han

[24] a. prop. s. 124.
[25] a. prop. s. 130 f och 497.

anser sig ha blivit diskriminerad eller om någon annan har blivit det. Sådana uppgifter kan naturligtvis ge en indikation på omfattningen av problemen, men är inte någon objektiv mätning av konstaterad diskriminering. Även antalet anmälningar om diskriminering som ges in till Diskrimineringsombudsmannen (DO)[26] kan ge en bild av omfattningen av problemen. Denna bild kan inte förväntas vara fullständig eller helt rättvisande eftersom mörkertalet antas vara stort. Endast en begränsad andel av de som anser sig ha blivit diskriminerade anmäler detta till DO, och anmälningarna handlar just om uppfattningen hos den som anmäler och inte om konstaterad diskriminering. Vidare finns exempelvis statistik från SCB och Medlingsinstitutet i fråga om löneskillnader mellan kvinnor och män. Dessa undersökningar handlar dock bara om en del av en av diskrimineringsgrunderna, och det är heller inte givet att statistiken visar just diskriminering.

Vi konstaterar därför bara att diskriminering som har samband med kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder är förbjuden enligt EU-rätten och enligt svensk rätt. Enligt svensk rätt är även diskriminering som har samband med könsöverskridande identitet eller uttryck förbjuden. Med tanke på att det i Sverige funnits skäl att införa en svensk diskrimineringslag, att det finns EU-rätt och internationella konventioner till skydd mot diskriminering, anser vi oss med säkerhet kunna utgå ifrån att diskriminering förekommer som ett reellt problem. Vi har inte heller i något avseende under utredningens gång fått ta del av någon annan uppfattning, så länge vi talar om diskriminering som ett generellt och strukturellt problem i samhället, även om det har framskymtat synpunkter från enskilda som anser att det inte finns problem med diskriminering just i deras verksamhet.

Vi har också kunnat se att berörda expertmyndigheter hänvisar till ett antal rapporter som alla tyder på att diskriminering förekommer. Därutöver har vi träffat några intresseorganisationer för att få ytterligare kunskap om situationen för deras målgrupper. Vi bjöd in ett antal paraplyorganisationer, andra nätverk och organisationer, och träffade därefter dem som visade intresse och hade möjlighet att delta. Vi har haft möten med Svensk kvinnolobby, RFSU, RFSL, Handikappförbunden (HSO), Lika Unika, Hörselskadades riksförbund, Synskadades riksförbund, DHR, Nätverket för barnkonventionen, Sveriges Pensionärsförbund, Svenska Kommunalpensio-

[26] Enligt uppgifter från Diskrimineringsombudsmannen mottog myndigheten ca 1600 anmälningar år 2012.

närernas förbund, Riksförbundet Pensionärsgemenskap och Sveriges Pensionärers Riksförbund. Samtliga organisationer har framfört att deras uppfattning är att det utan tvekan förekommer diskriminering.

Den allmänna uppfattningen hos riksdag och regering, myndigheter och organisationer tycks således vara att diskriminering förekommer och har strukturella orsaker. Mot bakgrund av det anser vi att det finns fog för utgångspunkten att diskriminering förekommer. Det är en förutsättning för att en fortsatt diskussion om behovet av och omfattningen av krav på ett förebyggande arbete ska vara relevant. Det handlar således inte om att ta reda på *om* det förekommer diskriminering i varje enskild verksamhet, utan vi bör kunna utgå från att diskriminering förekommer överallt i samhället, eller att det i vart fall finns risk för att det förekommer, dock i olika omfattning och på olika sätt och kanske utan att arbetsgivare eller andra ansvariga är medvetna om det. De fortsatta övervägandena i denna utredning kommer därför att inriktas på hur och i vilken utsträckning det bör ställas krav på aktiva åtgärder.

## 3.3 Andra statliga utredningar

I det följande beskrivs några tidigare och några pågående utredningar som berör aktiva åtgärder mot diskriminering, nämligen SOU 2006:22 *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning* (3.3.1), förarbetena till diskrimineringslagen (3.3.2), SOU 2010:7 *Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden* (3.3.3), SOU 2013:25 *Åtgärder för ett längre arbetsliv* (3.3.4) och Delegationen för jämställdhet (3.3.5).

### 3.3.1 Utredningen om en sammanhållen diskrimineringslagstiftning

I januari 2002 beslutade regeringen att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdrag att överväga en gemensam lagstiftning mot diskriminering (dir. 2002:11). Kommittén tog namnet Diskrimineringskommittén.

Diskrimineringskommittén överlämnade sitt slutbetänkande i februari 2006. I betänkandet föreslogs att en ny lag om förbud mot diskriminering skulle införas, och i lagen föreslogs bestämmelser

om aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter. Diskrimineringskommittén anförde i betänkandet att man ansåg att aktiva åtgärder var en betydelsefull del i diskrimineringslagstiftningen.[27] Diskrimineringskommittén menade att det inte räckte med förbud mot individuell orättvisa, dvs. diskrimineringsförbuden, för att en utveckling mot jämställdhet och jämlikhet skulle uppnås.[28] Därför föreslogs regler om att aktiva åtgärder skulle vidtas för samtliga diskrimineringsgrunder och att reglerna skulle skärpas.

*Arbetslivet*

De aktiva åtgärderna skulle utföras planmässigt, i vilket låg att tyngdpunkten i arbetet inte skulle ligga på improvisation eller tillfälligheter, utan på i förväg framarbetade planer som grundats på en analys av behoven på den enskilda arbetsplatsen.[29] Det föreslogs att den nya lagen skulle innehålla en skyldighet för arbetsgivare med tio eller fler anställda att varje år upprätta en likabehandlingsplan som skulle omfatta samtliga diskrimineringsgrunder. Mot bakgrund av flera olika analyser och rapporter bedömde kommittén att ett krav på årliga planer kunde utgöra ett effektivt påtrycknings- och kontrollmedel för att de aktiva åtgärderna i stort verkligen skulle genomföras.[30]

Att åtgärdsskyldighet i arbetslivet i fråga om arbetsförhållandena skulle gälla samtliga diskrimineringsgrunder skulle enligt betänkandet kunna innebära följande konkreta åtgärder.[31] När det gällde etnisk tillhörighet och religion kunde det handla om att anpassa organisationen, arbetsplatsen och redskapen, arbetstider och ledighet till de anställdas behov på så sätt att manualer och säkerhetsföreskrifter översattes till andra språk än svenska och att arbetstagarna gavs möjlighet att studera svenska och att ta ledigt vid andra högtider än de kristna. I fråga om diskrimineringsgrunden ålder kunde åtgärderna innebära att kontorsmöblerna, verktyg och tekniska hjälpmedel anpassades, men även arbetsrotation, flextidsystem, och friskvård. När det gällde grunden sexuell läggning menade Diskrimineringskommittén att åtgärderna för att förbättra arbetsförhållandena kunde utgöras av att arbetsgivaren verkar för ett socialt öppet klimat som möjliggör för homo- och bisexuella att förhålla sig till

[27] SOU 2006:22 del I s. 708 och s. 753.
[28] a.a. s. 709.
[29] a.a. s. 717.
[30] a.a. s. 745.
[31] a.a. s. 721 f.

sin sexuella läggning på samma sätt som det är en självklarhet för heterosexuella. I betänkandet påpekades att det för diskrimineringsgrunden funktionshinder redan fanns en reglering om stöd- och anpassningsåtgärder, vilken borde utvecklas på sikt.

Att motverka trakasserier och annan diskriminering inom arbetslivet utifrån samtliga diskrimineringsgrunder kunde enligt kommittén ske genom att arbetsgivaren har en policy och en beredskapsplan, att arbetsledare och andra utbildas och att det finns rutiner, ordningsregler och andra kontrollinstrument.[32]

Diskrimineringskommittén föreslog att skyldigheten att främja en jämn fördelning i skilda typer av arbeten och skyldigheten att göra en lönekartläggning och en handlingsplan för jämställda löner bara skulle gälla för jämlikhet mellan kvinnor och män, medan skyldigheten att verka för att alla arbetstagare ges kompetensutveckling och befordran samt möjlighet för alla att kunna söka lediga anställningar skulle gälla för alla diskrimineringsgrunder. Orsaken till skillnaden var att en jämn fördelning, en lönekartläggning och en plan för jämställda löner kräver en kartläggning av de anställda, vilket inte ansågs lämpligt för övriga diskrimineringsgrunder, och dessutom inte är en lika självklar strävan för andra diskrimineringsgrunder än för kön.[33]

Diskrimineringskommittén menade att samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare hade stor betydelse för att arbetet med att främja lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet skulle bli framgångsrikt.[34] Den samverkansskyldighet som redan fanns i lag föreslogs därför gälla för alla diskrimineringsgrunder, och inte bara i fråga om diskrimineringsgrunderna kön, etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning.

I fråga om möjligheten för arbetsmarknadens parter att träffa avtal i aktuella frågor menade Diskrimineringskommittén att erfarenheterna från arbetet med aktiva åtgärder på jämställdhetsområdet visade att bestämmelserna måste vara tvingande för att fungera effektivt. Däremot föreslogs att reglerna skulle utgöra en minimireglering, vilket gav utrymme för att genom kollektivavtal komma överens om mer krävande åtgärder.[35]

[32] a.a. s. 726.
[33] a.a. s. 728.
[34] a.a. s. 714 f.
[35] a.a. s. 750.

*Utbildningsområdet*

Diskrimineringskommittén föreslog att fler utbildningsverksamheter skulle omfattas av kravet på aktiva åtgärder, dvs. även verksamhet enligt skollagen, utbildning som kan leda fram till en examen enligt lagen om tillstånd att utfärda vissa examina och annan utbildningsverksamhet, såsom studieförbund och pensionärsuniversitet. Enligt Diskrimineringskommittén skulle arbetet med aktiva åtgärder på utbildningsområdet bedrivas målinriktat. Arbetet skulle ta sikte på att ge alla barn, elever, studenter och andra som tar del av utbildningen en säker och trygg miljö. Det målinriktade arbetet i icke-obligatorisk verksamhet skulle ta sikte på att främja möjligheterna för personer i de skyddade grupperna att fullgöra olika typer av utbildning t.ex. genom information för att bredda rekryteringen.[36]

Skyldigheten att vidta åtgärder för att förhindra diskriminering och repressalier skulle omfatta samtliga diskrimineringsgrunder enligt kommitténs förslag. Konkret kunde det innebära att den som bedriver utbildning har en policy som klart slår fast att inga former av diskriminering eller repressalier tolereras, att en beredskapsplan upprättas och att interna rutiner och ordningsregler ses över.[37]

Liksom för arbetslivet föreslogs en årlig likabehandlingsplan som skulle omfatta samtliga diskrimineringsgrunder.

*Värnplikt och civilplikt och andra samhällsområden*

Diskrimineringskommittén föreslog att aktiva åtgärder för samtliga diskrimineringsgrunder utom ålder skulle införas på totalförsvarsområdet. De föreslagna reglernas innehåll och utformning överensstämde till stor del med förslaget på utformning av regler på utbildningsområdet och reglerna om aktiva åtgärder för lämpliga arbetsförhållanden.[38]

I fråga om andra samhällsområden anförde kommittén att det skulle kunna finnas behov av att införa skyldigheter att vidta aktiva åtgärder även där, i vart fall på sådana områden där det allmänna generellt sett tillhandahåller en samhällsservice. Kommittén ansåg att frågan borde utredas vidare men att det inte fanns tid för det i den utredningen.[39]

[36] a.a. s. 756.
[37] a.a. s. 758.
[38] a.a. s. 761 ff.
[39] a.a. s. 770.

*Tillsyn och sanktioner*

Diskrimineringskommittén föreslog att samtliga skyldigheter i fråga om aktiva åtgärder skulle vitessanktioneras. Vitesföreläggandena skulle kunna meddelas av Nämnden mot diskriminering.[40]

I fråga om tillsyn föreslog kommittén att en ny sammanslagen ombudsmannamyndighet skulle införas. Denna myndighet skulle bl.a. ansvara för tillsynen av reglerna om aktiva åtgärder.[41] Diskrimineringskommittén resonerade vidare kring för- och nackdelar med att låta länsstyrelserna ta en del av tillsynsansvaret för aktiva åtgärder, främst av det skälet att den nya myndigheten skulle få ett mycket stort tillsynsansvar när fler samhällsområden och fler diskrimineringsgrunder skulle införas. Fördelarna med att ge länsstyrelserna ett tillsynsansvar var framförallt att de finns regionalt och att de har kompetens i jämställdhetsfrågor. Kommittén redovisade även nackdelar, nämligen att länsstyrelserna saknade erfarenhet av övriga diskrimineringsgrunder och av tillsyn över de nya samhällsområden som skulle omfattas av krav på aktiva åtgärder. Den nya myndigheten ansågs inte heller ha möjlighet att under ett inledningsskede leda och samordna arbetet med länsstyrelserna. Ett alternativ enligt kommittén var att utveckla samarbetet med Arbetsmiljöverket i stället, och att även fästa uppmärksamhet på de fackliga organisationernas arbete. Kommitténs slutsats var att ett tillsynsansvar för länsstyrelserna inte skulle införas ännu, utan den nya myndigheten skulle först få finna sina arbetsformer och samla erfarenheter, men på sikt ansåg kommittén att frågan om länsstyrelsernas regionala ansvar borde återkomma.[42]

### 3.3.2 Propositionen 2007/08:95 Ett starkare skydd mot diskriminering

Regeringen lämnade ett antal lagförslag till riksdagen som utgick ifrån förslagen i SOU 2006:22. En ny samordnad diskrimineringslag beslutades och en ny ombudsmannamyndighet infördes, Diskrimineringsombudsmannen (DO).

I fråga om skyldigheten att vidta aktiva åtgärder utökades inte skyldigheten till fler diskrimineringsgrunder, vare sig i arbetslivet eller på utbildningsområdet. Aktiva åtgärder på fler samhällsområden

[40] a.a. s. 751, 761 och 769.
[41] SOU 2006:22 del II s. 226 ff.
[42] a.a. s. 283 ff.

infördes inte heller. Det främsta skälet till detta var att det saknades utvärdering av befintliga skyldigheter i fråga om aktiva åtgärder och analys av de föreslagna kraven.[43] De ändringar som genomfördes på arbetslivsområdet var att jämställdhetsplan, lönekartläggning och analys samt plan för jämställda löner ska göras vart tredje år i stället för varje år, och att skyldigheten att upprätta en jämställdhetsplan gäller för arbetsgivare med 25 arbetstagare eller fler, i stället för 10 arbetstagare eller fler som gällt innan.[44] På utbildningsområdet infördes en rätt för DO att begära vitesföreläggande mot utbildningsanordnare som inte fullgör sina skyldigheter.[45]

### 3.3.3 Utredningen om aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter

I oktober 2008 tillsatte regeringen en ny utredning på området, Utredningen om aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter.[46]

Utredningen som tog namnet Utredningen om aktiva åtgärder inom diskrimineringsområdet överlämnade i februari 2010 betänkandet *Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden* (SOU 2010:7) till regeringen. I betänkandet konstaterades att det inte hade varit möjligt att slå fast att bestämmelserna om aktiva åtgärder hade varit effektiva.[47] Däremot framhöll utredningen att den undersökning som hade genomförts hade visat en bild av en bristande systematik i arbetet med aktiva åtgärder, ett resultat som stöddes av annan forskning. Utredningen menade ändå att den tidigare regleringen med krav på aktiva åtgärder utgjort ett adekvat stöd för olika myndigheter, organisationer och enskilda personer i arbetet för att främja lika rättigheter och möjligheter. Mot den bakgrunden föreslogs i betänkandet att ett nytt arbetssätt i fråga om aktiva åtgärder skulle regleras, nämligen att de aktiva åtgärderna skulle bedrivas genom ett systematiskt målinriktat arbete. Med systematiskt målinriktat arbete avsågs att utgångspunkten för arbetet skulle vara en inventering och analys av vilka hinder som finns för att uppnå lika rättigheter och möjligheter. Vart tredje år skulle ett program med åtgärder upprättas. Pro-

[43] Prop. 2007/08:95 s. 318.
[44] a. prop. s. 336 ff.
[45] a. prop. s. 359.
[46] Dir. 2008:130.
[47] SOU 2010:7 s. 143.

grammet skulle följas upp varje år. Förslaget syftade i första hand till att öka kunskapen och medvetenheten om allas lika rättigheter och möjligheter och att etablera en modell för hur det målet skulle kunna förverkligas.[48] Inom arbetslivet skulle skyldigheten bara gälla för arbetsgivare med minst 25 arbetstagare. Skälet till att mindre arbetsgivare inte längre skulle vara skyldiga att vidta aktiva åtgärder var att sådana arbetsgivare inte omfattades av dokumentationsskyldighet, varför det skulle vara svårt för tillsynsmyndigheten att följa upp arbetet. Att införa dokumentationsplikt för dessa ansågs inte heller motiverat.[49] Utredningen ansåg inte att kraven på själva åtgärderna skulle författningsregleras i detalj eftersom det vore nästan omöjligt att exakt ange vad som skulle vara relevant för arbetsgivare i en konkret i situation och dessutom ansåg inte utredaren att det är statens uppgift att detaljstyra ett arbete där staten varken bidrar med resurser eller kompetens i någon betydande mening. Förutsättningarna för måluppfyllelse ansågs öka om arbetet får vara lokalt förankrat på varje enskild arbetsplats.[50]

På utbildningsområdet föreslogs en precisering av främjandearbetet som innebar att utbildningsanordnare skulle främja utvecklingsmöjligheter i studie- och arbetsmiljön.[51] I utredningen hänvisades därvid till rekommendationer från Jämställdhetsombudsmannen. Rekommendationerna innehöll vägledning på områdena studieklimat och studiemiljö, rekrytering och antagning, schemaläggning, föräldraskap och studier, betyg och examination, praktik samt undervisning och läromedel.

Skyldigheten att vidta aktiva åtgärder skulle gälla på samma områden som tidigare (arbetsliv och utbildning) men också utvidgas till civil- och värnpliktsområdet och till den frivilliga försvarsutbildningens område.[52] På utbildningsområdet skulle skyldigheten också gälla yrkeshögskolan och folkhögskolor för utbildningar om minst 15 dagar som beviljats statligt bidrag.[53]

Utredningen föreslog att kravet på aktiva åtgärder skulle utvidgas till fler diskrimineringsgrunder. På arbetslivs- och utbildningsområdet skulle aktiva åtgärder vidtas i fråga om samtliga diskrimineringsgrunder, dvs. kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning,

[48] a.a. s. 145.
[49] a.st.
[50] a.a. s. 161.
[51] a.a. s. 203 ff.
[52] a.a. s. 207 ff.
[53] a.a. s. 201.

sexuell läggning och ålder. (Visserligen framgår det inte av föreslagen lagtext att diskrimineringsgrunden sexuell läggning skulle omfattas på utbildningsområdet, men det framgår tydligt i betänkandetexten att det var avsikten.[54]) På värn- och civilpliktsområdet skulle samtliga grunder omfattas utom ålder. Skälet till att diskrimineringsgrunden ålder inte skulle ingå på det området var att det finns ett antal åldersgränser inom totalförsvaret som tidigare ansetts berättigade, och att det därför inte finns något diskrimineringsförbud i fråga om ålder på det området. Slutsatsen som utredningen drog var att krav på aktiva åtgärder inte borde gå utöver diskrimineringsförbuden.[55]

Utredningen ansåg vidare att samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare i fråga om aktiva åtgärder har stor betydelse för att arbetet med att främja lika rättigheter och möjligheter blir ändamålsenligt.[56] Formerna för samverkan skulle dock lämnas till arbetsmarknadens parter för att anpassas till specifika behov i en viss bransch eller på en arbetsplats.

I fråga om tillsyn föreslog utredningen att Diskrimineringsombudsmannen skulle lämna råd och ge vägledning som en del av tillsynen. När det gäller sanktioner ansåg utredningen att skyldigheten att vidta aktiva åtgärder även fortsättningsvis skulle vara vitessanktionerad. Vitesföreläggande föreslogs kunna utfärdas när någon inte fullgjorde skyldigheten att bedriva ett systematiskt aktivt arbete, vilket skulle innebära att den som skulle vidta åtgärder måste uppfylla alla de olika moment som anges i bestämmelserna om aktiva åtgärder för att undgå vitesförelägganden.[57]

Betänkandet överlämnades till regeringen i februari 2010 men har inte lett till något lagstiftningsförslag.

### 3.3.4 Översyn av pensionsrelaterade åldersgränser

I april 2011 tillsattes en utredning angående en översyn av pensionsrelaterade åldersgränser och möjligheter för ett längre arbetsliv.[58]

Utredningen tog namnet Pensionsåldersutredningen och slutbetänkande, SOU 2013:25, *Åtgärder för ett längre arbetsliv*, lämnades den 1 april 2013. I betänkandet anförs, såvitt gäller åldersdiskrimi-

[54] a.a. s. 202, 205 och 235.
[55] a.a. s. 214.
[56] a.a. s. 153.
[57] a.a. s. 225.
[58] Dir. 2011:34.

nering, att internationell forskning pekar på att en effektiv lagstiftning och tillämpning mot åldersdiskriminering har en positiv effekt på äldres sysselsättning, men att forskningen i Sverige om åldersdiskrimineringen är begränsad. De få studier som finns pekar på att diskrimineringen av äldre i arbetslivet kan vara omfattande och t.o.m. kraftigare än diskriminering som har samband med etnicitet. Mer än var fjärde arbetstagare över 50 år uppgav i enkäter att de hade blivit diskriminerade på arbetsmarknaden på grund av ålder. Åtta av tio menade att deras ålder är ett hinder om de vill byta jobb.[59] Utredningen anför också att flera forskningsresultat pekar på att högre sysselsättning bland äldre leder till en bättre arbetsmarknad även för yngre, med lägre arbetslöshet, ökad sysselsättning och högre löner. Att äldre arbetstagare bör lämna plats för yngre är enligt utredningen en myt.[60]

Pensionsåldersutredningen bedömer att det finns behov av ett starkare skydd mot åldersdiskriminering och att lagstiftning mot åldersdiskriminering borde förstärkas. Vidare anser utredningen att en översyn av diskrimineringslagen borde genomföras om några år i syfte att säkerställa att lagen fått fullt genomslag vad avser reglerna mot åldersdiskriminering (avseende äldre). Utredningen anser också bl.a. att läget när det gäller frågor som rör åldersdiskriminering borde undersökas och rapporteras regelbundet och att det behövs forskningssatsning för ökad kunskap om frågor som rör åldersdiskriminering.[61]

Eftersom vår utredning har i uppdrag att föreslå hur kraven på aktiva åtgärder för att förebygga diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter ska bli mer effektiva avstod Pensionsåldersutredningen från att lämna egna förslag i den delen. Pensionsåldersutredningens principiella inställning är dock att det kan finnas skäl att driva på utvecklingen genom att utreda om de aktiva åtgärderna i diskrimineringslagen även ska omfatta åldersdiskriminering.[62]

[59] SOU 2013:25 s. 221 ff.
[60] a.a. s. 132 f.
[61] a.a. s. 225 ff.
[62] a.a. s. 100.

### 3.3.5 Delegationen för jämställdhet i arbetslivet

I oktober 2011 tillsattes en delegation för jämställdhet i arbetslivet, A 2011:05. I direktiven[63] anför regeringen att det fortfarande finns stora brister i jämställdhet när det gäller kvinnors och mäns möjligheter att komma in på arbetsmarknaden och i näringslivet, att stanna kvar och utvecklas i arbetslivet liksom att kunna kombinera arbete och familjeliv. Det sägs vidare att kvinnors löner är lägre än mäns och att lönegapet i stort sett är lika stort som för tjugo år sedan. Delegationen ska enligt uppdraget sammanställa och tillgängliggöra kunskap om kvinnors och mäns olika villkor och möjligheter i arbetslivet och de förhållanden som är grunden för dessa skillnader. Delegationen ska också stimulera till debatt om hur jämställdhet i arbetslivet kan främjas. Delegationens uppdrag omfattar också att lämna förslag på insatser som kan främja jämställdhet i arbetslivet och minska lönegapet mellan kvinnor och män.

Delegationen lämnade en delredovisning av sitt uppdrag den 12 februari 2013. Där framgår bl.a. att delegationen kommer att publicera en uppföljning av betänkandena SOU 2003:16 *Mansdominans i förändring* och SOU 1994:3 *Mäns föreställningar om kvinnors chefskap.*

Uppdraget ska slutredovisas senast den 24 oktober 2014.

## 3.4 Regeringens förenklingsarbete

Vi ska enligt våra direktiv, med hänsyn till regeringens arbete med regelförenkling, göra en avvägning mellan behovet av skärpta regler om aktiva åtgärder och strävan att inte belasta arbetsgivare och andra aktörer med alltför omfattande administrativa uppgifter. I detta avsnitt beskrivs därför kort regeringens arbete med regelförenkling.

Regeringen har sedan lång tid tillbaka arbetat för att minska bördan för företagen. Enligt regeringens handlingsplan för regelförenklingsarbetet, *En märkbar förändring i företagens vardag*, uppgick företagens totala administrativa kostnader till följd av statliga regelverk till över 90 miljarder kronor år 2006. Regeringens övergripande mål är att fler jobb i fler och växande företag ska uppnås. Regelförenkling är ett av medlen för att nå målet.

Det övergripande målet för regelförenklingsarbetet under perioden 2006–2010 var att åstadkomma en märkbar positiv förändring i

[63] Dir. 2011:80.

företagens vardag. Detta mål gäller enligt regeringen alltjämt[64]. Ett konkret mål för att nå det övergripande målet var att minska företagens administrativa kostnader till följd av statliga regler med minst 25 procent mellan år 2006 och år 2010[65]. Detta mål nåddes dock inte. Hösten 2010 hade en minskning med totalt sju procent skett. Arbetet med att minska den administrativa bördan fortsätter alltjämt.

Riksrevisionen har granskat regeringens arbete med regelförenkling för företag och lämnade i mars 2012 rapporten *Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt ifrån målet* (RiR 2012:6). I regeringens skrivelse från september 2012[66] redovisar den sin bedömning av de iakttagelser som Riksrevisionen har gjort i rapporten. Regeringen anger här att man delvis instämmer i Riksrevisionens slutsats att de administrativa kostnaderna har varit allt för tongivande i arbetet med att förenkla för företagen, vilket sannolikt har tagit resurser i anspråk från andra åtgärder som har en större betydelse för företagen i deras vardag. Regeringen gör dock ändå bedömningen att detta arbete har varit nödvändigt för att nå en medvetenhet om att regler kan resultera i kostnader för företag samt att tydliggöra tidigare osynliga kostnader för företagen.[67]

För perioden 2011–2014 har regeringen valt att bredda förenklingsarbetet. Arbetet fokuserar nu på fem områden som bedöms ge störst effekt i vardagen. De fem områdena är: minskade kostnader för företagen, minskat och förenklat uppgiftslämnande, förenklade myndighetskontakter på länsnivå och kommunal nivå, uppföljning av förenklingsförslag från näringslivet och bättre konsekvensutredningar. Regeringen har i budgetpropositionen för år 2013 redovisat nya mål och uppföljningsinsatser för arbetet med att förenkla för företagen. Samtliga mål tar sikte på år 2020, men kommer att utvecklas och följas upp närmare.[68]

[64] Regeringens skrivelse 2012/13:5, s. 7.
[65] jfr Prop. 2006/07:1, *Budgetpropositionen för 2007*, utgiftsområde 24, s. 27.
[66] Regeringens skrivelse 2012/13:5.
[67] a.a. s. 7.
[68] a.a. s. 7.

# 4 Gällande rätt

I detta kapitel beskrivs och analyseras gällande nationell rätt på diskrimineringsområdet som är av intresse för vårt arbete. Först redogör vi för bestämmelserna om aktiva åtgärder på arbetslivsområdet (4.1) och på utbildningsområdet (4.2) och sedan för regleringen av sanktioner och tillsyn (4.3). Gällande EU-rätt beskrivs i kapitel 5.

## 4.1 Aktiva åtgärder på arbetslivsområdet

Aktiva åtgärder handlar om det främjande och förebyggande arbetet. Nedan går vi först igenom de gällande reglerna i diskrimineringslagen (avsnitt 4.1.1) och därefter de regler rörande krav på förebyggande arbetsmiljöåtgärder som finns i arbetsmiljölagstiftningen (avsnitt 4.1.2).

### 4.1.1 Diskrimineringslagen

Regler om aktiva åtgärder på arbetslivsområdet finns i 3 kap. 1–13 §§ DL. Rubrikerna nedan följer i huvudsak lagens rubriker.

#### Samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare

I 3 kap. 1 § DL anges att arbetsgivare och arbetstagare ska samverka om aktiva åtgärder för att uppnå lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, och särskilt motverka diskriminering i arbetslivet på sådana grunder. De aktiva åtgärderna på arbetslivsområdet omfattar alltså tre av de sju diskrimineringsgrunder som omfattas av diskrimineringslagen.

Samverkan innebär enligt förarbetena att arbetsgivare och fackliga organisationer ska arbeta gemensamt i en dialog. Arbetsgivare och arbetstagare ska också särskilt motverka diskriminering i arbetslivet. Det sistnämnda ska uppfattas som en erinran om sambandet mellan reglerna om samverkan och aktiva åtgärder och diskrimineringsförbuden. Samverkansskyldigheten är allmänt hållen. Några särskilda procedurregler har inte ansetts nödvändiga utan de närmare formerna lämnas till parterna för att anpassas till specifika behov i en viss bransch eller på en arbetsplats. Begreppet samverkan ges samma innebörd som inom övrig arbetsrätt.[1]

Syftet med samverkan är enligt förarbetena att söka uppnå lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. I förarbetena anförs att en viktig förutsättning för att åstadkomma lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet är att parterna på arbetsmarknaden gemensamt anstränger sig för att nå detta mål. Samverkan innebär att arbetsgivare och arbetstagare gemensamt verkar för att frågorna om att främja lika rättigheter och möjligheter drivs aktivt på arbetsplatserna. Det betyder enligt förarbetena normalt att arbetstagarna representeras av de fackliga organisationer som finns på arbetsplatsen. Saknas facklig organisation innebär det dock inte att arbetstagarna bör lämnas utanför. Arbetsgivaren får i sådana fall ta ställning till på vad sätt arbetstagarna lämpligast kan beredas möjlighet till samverkan. Det är dock alltid arbetsgivaren som har det yttersta ansvaret för att lagen följs. En arbetsgivare som t.ex. inte har gjort en jämställdhetsplan kan aldrig försvara sig med bristande intresse från arbetstagarsidan. Planen måste göras även om arbetstagarsidan skulle avstå från att medverka.[2]

Fackliga organisationer som är bundna av kollektivavtal i relation till en arbetsgivare har dock, enligt 4 kap. 5 § DL, tilldelats ett särskilt ansvar för efterlevnaden av bestämmelserna om aktiva åtgärder som är sanktionerade. En central arbetstagarorganisation har nämligen möjlighet att göra framställning till Nämnden mot diskriminering om inte arbetsgivaren fullföljer sina skyldigheter (mer om detta i avsnitt 4.3). Regeln motiverades med att det genom den skulle bli svårare för den fackliga organisationen att rättfärdiga sin egen passivitet i de fall som arbetsgivaren inte tog nödvändiga initiativ.[3]

[1] Prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering*, s. 533.
[2] a. prop. s. 324 f.
[3] Prop. 1999/2000:143, *Ändringar i jämställdhetslagen m.m.*, s. 93.

Det finns ett samband mellan reglerna om samverkan och aktiva åtgärder och diskrimineringsförbuden. Även arbetstagare bör ha ett ansvar för att diskriminering i arbetslivet motverkas trots att de inte kan göras ansvariga för överträdelser av de föreslagna förbudsbestämmelserna i arbetslivet. Samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare bör därför enligt förarbetena till lagen inte begränsas endast till arbetet med aktiva åtgärder utan gälla alla former av diskriminering i arbetslivet på grund av kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning.[4]

Bestämmelsen om samverkan i 3 kap. 1 § är inte sanktionerad.

## Samverkan i lönefrågor

I skyldigheten att samverka ingår också en särskild bestämmelse om att verka för att utjämna och förhindra skillnader i löner och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män vilka utför arbete som är lika eller likvärdigt (3 kap. 2 § DL). Paragrafens första stycke anger arbetsgivares och arbetstagares gemensamma skyldighet att verka för att utjämna och förhindra skillnader i löner och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män, och för att främja lika möjligheter till löneutveckling. Regeln gäller alltså endast diskrimineringsgrunden kön. Utöver samverkansskyldigheten har bestämmelsen betydelse för arbetsgivarens skyldighet att kartlägga och analysera löneskillnader m.m.

Inte heller bestämmelsen om samverkan i 3 kap. 2 § första stycket är sanktionerad.

## Definition av likvärdigt arbete

I 3 kap. 2 § DL andra stycket definieras vad som menas med ”arbete som är att betrakta som likvärdigt med ett annat arbete”. Ett arbete är likvärdigt med ett annat arbete om det utifrån en sammantagen bedömning av de krav arbetet ställer samt dess natur kan anses ha lika värde i jämförelse med 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.

[4] Prop. 2007/08:95 s. 324.

Definitionen anger inte uttömmande de kriterier som i ett enskilt fall kan användas för att fastställa om arbeten är likvärdiga. Definitionen klargör att det är själva arbetet, dess krav och natur, och inte den individ som utför arbetet, som är det centrala i begreppet. Definitionen är vägledande både vid lönekartläggning och när man ska avgöra om någon har lönediskriminerats.[5]

### Målinriktat arbete

I 3 kap. 3 § DL stadgas att arbetsgivaren inom ramen för sin verksamhet ska bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion och annan trosuppfattning. De närmare föreskrifterna om arbetsgivarens skyldigheter finns i kapitlets 4–13 §§.

I förarbetena sägs att första stycket är en övergripande regel om aktiva åtgärder som gäller diskrimineringsgrunderna kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning och som riktar sig till alla arbetsgivare oavsett storlek. Skyldigheten att bedriva ett målinriktat arbete innebär att arbetsgivaren på eget initiativ ska främja lika rättigheter och möjligheter på arbetsplatsen. Arbetet ska ske planmässigt. Det betyder att tyngdpunkten i arbetet inte ska ligga på improvisation eller tillfälligheter. Arbetsgivaren ska enligt förarbetena ha en klar målsättning för sitt aktiva arbete. En arbetsgivare bör t.ex. planera arbetstagarnas kompetensutveckling, utbildning och liknande i syfte att lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning i organisationen ska främjas i alla typer av arbete och bland olika kategorier av arbetstagare. I förarbetena betonas att det inte är fråga om krav på att arbetsplatsen ska ha en viss etnisk sammansättning eller på att arbetsgivaren ska kartlägga den etniska sammansättningen bland de anställda.[6]

Bestämmelsen är inte sanktionerad.

[5] a. prop. s. 533 f.
[6] a. prop. s. 325 f och 535.

## Arbetsförhållanden

I 3 kap. 4–6 §§ DL finns bestämmelser som rör arbetsförhållandena hos en arbetsgivare.

Enligt 4 § ska arbetsgivaren 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, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. Åtgärderna ska enligt förarbetena ta sikte både på den fysiska och på den psykosociala arbetsmiljön. Två andra författningar som har ett nära samband med denna bestämmelse om aktiva åtgärder är Arbetsmiljöverkets föreskrifter om åtgärder mot kränkande särbehandling i arbetslivet och om systematiskt arbetsmiljöarbete (se mer om dessa nedan i avsnitt 4.1.2).

Skyldigheten kan enligt förarbetena sägas utgå delvis från att arbetsgivaren ska beakta vad som typiskt sett utgör skillnader mellan t.ex. kvinnor och män. En sådan skillnad som ofta finns är fysisk styrka, en annan är att verktyg ibland är konstruerade så att de passar män bättre än kvinnor. Regeln tar sikte på arbetsmiljön, arbetets organisation och övriga arbetsförhållanden. Det handlar i regel om att vidta 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.[7]

När det särskilt gäller etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning bör en arbetsgivare enligt förarbetena se till att sådant som arbetsorganisationen, arbetsplatsen, arbetsredskapen 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. 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.[8]

I 5 § stadgas att arbetsgivaren ska underlätta för både kvinnliga och manliga arbetstagare att förena förvärvsarbete och föräldraskap.

[7] a. prop. s. 536 f.
[8] a. prop. s. 535 f.

Denna regel gäller alltså endast för diskrimineringsgrunden kön. Enligt förarbetena ska arbetsgivaren underlätta för arbetstagare av båda könen att förena förvärvsarbete med ledighet. Arbetsgivaren kan t.ex. välja att räkna tid för vård av barn som en merit, att begränsa övertid eller arbete på obekväm arbetstid, att göra det möjligt med deltidsarbete även på högre tjänster eller att införa flexibel arbetstid.[9]

I 6 § anges att 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. Enligt förarbetena innebär detta att arbetsgivaren i vart fall ska 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 enligt förarbetena utbildas så att de lär sig känna igen trakasserier. Vidare ska arbetsgivaren upprätta en beredskapsplan för hur eventuella sexuella trakasserier, trakasserier eller repressalier ska hanteras.[10]

## Rekrytering

Bestämmelser om aktiva åtgärder vid rekrytering finns i 3 kap. 7–9 §§ DL.

Enligt 7 § ska arbetsgivaren verka för att personer oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning ges möjlighet att söka lediga anställningar. Arbetsgivarens skyldighet att vidta åtgärder tar enligt förarbetena 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 oavsett etnisk tillhörighet, religion eller annan 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

[9] a. prop. s. 536.
[10] a. prop. s. 536 f.

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.[11]

Av 8 § framgår 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. Regeln gäller alltså endast för diskrimineringsgrunden kön och avser egentligen inte åtgärder i direkt samband med en rekrytering. Här avses enligt förarbetena sådana tänkbara åtgärder som att diskutera vidareutbildning vid utvecklingssamtal för att aktivera 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.[12]

Slutligen i 9 § anges att arbetsgivaren, 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, vid nyanställningar ska 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. Paragrafen innehåller arbetsgivarens skyldighet att göra särskilda ansträngningar för att steg för steg arbeta för att skapa en jämnare könsfördelning på arbetsplatsen. Här avses enligt förarbetena 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 (enligt 2 kap. 2 § DL) på grund av kön, dvs. vid lika meriter normalt välja sökande av det underrepresenterade könet.[13]

[11] a. prop. s. 537.
[12] a. prop. s. 537.
[13] a. prop. s. 538.

## Lönefrågor

Regleringen rörande aktiva åtgärder vid lönefrågor regleras i 3 kap. 10–12 §§ DL. Samtliga åtgärder rörande lönefrågor gäller endast diskrimineringsgrunden kön.

I 10 § regleras arbetsgivares skyldigheter i fråga om lönekartläggning. Här sägs att 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 *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. Vidare ska arbetsgivaren enligt samma paragraf 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 skillnader mellan 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. Det ska poängteras att samtliga arbetsgivare, oavsett storlek, ska genomföra sådan lönekartläggning som regleras i 10 §.

Ansvaret för kartläggningen och analysen av arbetstagarnas löner och andra anställningsvillkor är arbetsgivarens, men enligt förarbetena utgår regleringen 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 lokal facklig representation på arbetsplatsen innebär dock inte paragrafen att arbetsgivaren kan underlåta att samverka. Samverkan ska då ske med de anställda. Lönekartläggningens syfte 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.[14]

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 inne-

[14] a. prop. s. 538 f.

bär att även sidoförmåner såsom tjänstebil, bostads- eller reseförmåner, bonussystem och liknande som utgör lön ska tas med i kartläggningen. Efter kartläggningen ska en analys av lönesystemet genomföras, en analys med ett jämställdhetsperspektiv.[15]

11 § reglerar arbetsgivares skyldighet att vart tredje år upprätta en handlingsplan för jämställda löner. I handlingsplanen ska arbetsgivaren 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.

Arbetsgivarens skyldighet att 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 regleras i 12 §. I paragrafen anges även vilka bestämmelser som gäller till skydd för uppgifter om enskild arbetstagare. Informationsskyldigheten innebär inte något krav på att komma överens med arbetstagarsidan.

### Jämställdhetsplan

I 3 kap. 13 § DL anges att arbetsgivaren vart tredje år ska 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. En redovisning av hur de planerade åtgärderna har genomförts ska tas in i efterföljande plan. Planen ska också innehålla en översiktlig redovisning av den handlingsplan för jämställda löner som arbetsgivaren ska göra enligt 11 §. Skyldigheten att upprätta en jämställdhetsplan gäller inte arbetsgivare som vid det senaste kalenderårsskiftet sysselsatte färre än 25 arbetstagare.

[15] a. prop. s. 539.

Åtgärder enligt 3 kap. 4, 6 och 7 §§ ska genomföras beträffande diskrimineringsgrunderna kön, etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning. Av förarbetena framgår emellertid att avsikten är att bestämmelsen i 3 kap. 13 § om en plan för jämställdhetsarbetet endast ska gälla diskrimineringsgrunden kön.[16]

### 4.1.2 Författningar på arbetsmiljöområdet

Vi ska enligt våra direktiv analysera hur våra förslag om krav på aktiva åtgärder förhåller sig till andra regelverk.

På arbetslivsområdet är det främst arbetsmiljölagstiftningen som är av intresse. Begreppet arbetsmiljö omfattar inte bara hälsa och säkerhet på arbetsplatsen utan handlar om en rad ytterligare saker, t.ex. arbetsorganisation, kompetens, stress och psykosociala frågor. Det viktigaste regelverket på arbetsmiljöområdet är arbetsmiljölagen (1977:1160) som kompletteras av arbetsmiljöförordningen (1977:1166). Arbetsmiljöverket meddelar med stöd av arbetsmiljöförordningen föreskrifter på arbetsmiljöområdet.

Nedan beskrivs kortfattat de delar av arbetsmiljölagstiftningen som kan få betydelse för vårt uppdrag.

#### Arbetsmiljölagen

Arbetsmiljölagen är en ramlag som tar upp de grundläggande reglerna om arbetsmiljöns utformning, anger vem som har ansvar och befogenheter och talar om hur arbetsmiljöarbetet ska organiseras. Den kompletteras sedan med föreskrifter som meddelas med stöd av lagen.

Arbetsmiljölagens ändamål är enligt 1 kap. 1 § i lagen att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö. Lagen gäller varje verksamhet i vilken arbetstagare utför arbete för en arbetsgivares räkning. I fråga om fartygsarbete gäller lagen även när svenska fartyg används till sjöfart utanför Sveriges sjöterritorium.

I vissa avseenden ska med arbetstagare likställas den som genomgår utbildning, med undantag för barn i förskolan och elever i fritidshemmet, den som under vård i anstalt utför anvisat arbete, den som tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och

[16] a. prop. s. 541.

annan som fullgör i lag föreskriven tjänstgöring eller som deltar i frivillig utbildning för verksamhet inom totalförsvaret. Elever, studerande, vårdtagare och totalförsvarspliktiga likställs alltså med arbetstagare utom i fråga om skyddsombud och skyddskommitté där delvis andra regler gäller.

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 avseende (2 kap. 1 §). I förarbetena till lagen framhålls bl.a. att åtgärder ska vidtas för att hindra belastning som kan undvikas genom olika slag av tekniska anordningar och genom riktig utformning av arbetsmetoder, arbetsredskap, arbetsbord, arbetsstolar, förpackningar osv.[17] I tredje kapitlet arbetsmiljölagen regleras allmänna skyldigheter, dessa ska enligt 3 kap. 1 § tillämpas med beaktande av kraven på arbetsmiljöns beskaffenhet i andra kapitlet.

Enligt 3 kap. 1 a § arbetsmiljölagen ska arbetsgivare och arbetstagare samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Arbetsgivaren ska vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagare utsätts för ohälsa (3 kap. 2 §). Arbetsgivaren ska enligt 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete. För att uppfylla kraven på ett sådant arbete kan det enligt motiven vara lämpligt att arbetsgivaren på högsta ledningsnivå tydligt beskriver viljeinriktning, mål och medel för arbetsmiljöarbetet (arbetsmiljöpolicy, fördelning av arbetsuppgifter, befogenheter och resurser). Arbetsgivaren ska enligt samma bestämmelse, i den utsträckning verksamheten kräver, dokumentera arbetsmiljön och arbetet med denna. Handlingsplaner ska därvid upprättas.

Enligt 3 kap. 3 § andra stycket arbetsmiljölagen ska arbetsgivaren genom att anpassa arbetsförhållandena eller vidta annan lämplig åtgärd ta hänsyn till arbetstagarens särskilda förutsättningar för arbetet. Vid arbetets planläggning och anordnande ska beaktas att människors förutsättningar att utföra arbetsuppgifter är olika. Innebörden är enligt motiven att arbetsgivaren ska ta hänsyn till den enskilde arbetstagarens ålder, yrkesvana och övriga förutsättningar. Även anpassning till invandrares speciella förutsättningar nämns. Vid planeringen av arbetsmiljön måste beaktas att människor är olika och att arbetshandikapp är vanliga i arbetslivet. Arbetsplatserna ska planeras så att inte stora grupper arbetstagare utestängs.

[17] Prop. 1990/91:140, *Arbetsmiljö och rehabilitering*, s. 45.

Det är i huvudsak när det gäller reglerna om arbetsmiljöns beskaffenhet och arbetstagarnas och arbetsgivarnas samverkan i arbetsmiljöfrågor som vi finner beröringspunkter med diskrimineringslagens bestämmelser om aktiva åtgärder. Arbetsmiljöverket (AV) har enligt 18 § arbetsmiljöförordningen regeringens bemyndigande att meddela föreskrifter inom ett antal områden som omfattas av arbetsmiljölagen. Denna rätt har AV utnyttjat t.ex. när det gäller åtgärder mot kränkande särbehandling i arbetslivet och systematiskt arbetsmiljöarbete.

### Arbetsmiljöverkets föreskrifter

Enligt AV:s föreskrifter (AFS 1993:17) om åtgärder mot kränkande särbehandling i arbetslivet ska arbetsgivaren planera och organisera arbetet så att kränkande särbehandling förebyggs (2 § i föreskrifterna). Enligt föreskrifterna ska det i verksamheten finnas rutiner för att på ett tidigt stadium fånga upp signaler om missförhållanden (4 §). Enligt 6 § ska arbetstagare som utsätts för kränkande särbehandling snabbt få hjälp eller stöd. Arbetsgivaren ska ha särskilda rutiner för detta. Kränkande särbehandling definieras som ”återkommande klandervärda eller negativt präglade handlingar som riktas mot enskilda arbetstagare på ett kränkande sätt och kan leda till att dessa ställs utanför arbetsplatsens gemenskap” (1 § i föreskrifterna). Enligt 1 kap. 4 § DL är trakasserier ett uppträdande som kränker någons värdighet och som har samband med någon av de angivna diskrimineringsgrunderna. Enligt samma bestämmelse är sexuella trakasserier ett uppträdande av sexuell natur som kränker någons värdighet.

Även AV:s föreskrifter (AFS 2001:1) om systematiskt arbetsmiljöarbete kan tillämpas för att motverka diskriminering på arbetsplatsen. Enligt 3 kap. 2 § arbetsmiljölagen har arbetsgivaren huvudansvaret för arbetsmiljön i verksamheten. 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen beskriver övergripande hur ansvaret ska uppfyllas. Föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete utvecklar och preciserar sedan hur arbetsgivaren ska gå tillväga för att uppfylla sitt ansvar. I föreskriftens 3 § anges följande. ”Det systematiska arbetsmiljöarbetet skall ingå som en naturlig del i den dagliga verksamheten. Det skall omfatta alla fysiska, psykologiska och sociala förhållanden som har betydelse för arbetsmiljön”. I föreskriftens 5 § anges följande. ”Det skall finnas en arbetsmiljöpolicy som beskriver hur arbetsförhållandena i arbetsgivarens verksamhet skall vara för att ohälsa och olycks-

fall i arbetet skall förebyggas och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås. Det skall finnas rutiner som beskriver hur det systematiska arbetsmiljöarbetet skall gå till. Arbetsmiljöpolicyn och rutinerna skall dokumenteras skriftligt om det finns minst tio arbetstagare i verksamheten."

En annan av AV:s föreskrifter som kan sägas tangera reglerna om aktiva åtgärder är föreskrifterna (AFS 1994:01) om arbetsanpassning och rehabilitering. Föreskrifterna gäller arbetsgivarens verksamhet för arbetsanpassning och rehabilitering samt arbetsgivarens åtgärder för att anpassa arbetssituationen till den enskilde arbetstagarens förutsättningar för arbetet. Det huvudsakliga syftet är att rehabilitera och anpassa arbetet för en enskild arbetstagare som har eller har fått behov av sådana åtgärder, alltså behovsstyrda åtgärder. Det går inte helt att undvika skador och olycksfall på en arbetsplats. Personer råkar också ut för sjukdomar och olyckor som inte har samband med arbetet. Föreskrifterna gäller när en nedsättning av arbetsförmågan har inträffat oavsett om den beror på händelser som inträffat utanför eller i arbetet. Även personer som före anställningens början har en funktionsnedsättning omfattas av bestämmelserna. Av AV:s allmänna råd till föreskrifterna framgår bl.a. att arbetsförhållandena bör utformas så att arbetet i sig har en rehabiliterande effekt. Detta synsätt bör enligt kommentarerna genomsyra målsättningen för arbetsanpassningen och rehabiliteringen. Det kan vara lämpligt – säger man – att ta in frågor om arbetsanpassning och rehabilitering i den allmänna arbetsmiljöpolicyn. Målen bör utformas så konkret som möjligt och inriktas på att förhindra utslagning från och underlätta inträde i arbetslivet. Vidare bör målen beskrivas på ett sådant sätt att de blir styrande för det praktiska arbetet. Det är viktigt att arbetsgivaren informerar de anställda om målen.

Även om föreskriftens syfte är att ge verktyg för anpassning i de enskilda fall då det behövs, finns det ändå drag av mer generell karaktär vilka kan sägas tangera sådant främjandearbete som regleras i 3 kap. diskrimineringslagen.

## 4.2 Aktiva åtgärder på utbildningsområdet

### 4.2.1 Reglering av diskrimineringsförbud på utbildningsområdet

Utbildningsområdet omfattar flera olika verksamheter.

En del av utbildningsområdet benämns skolväsendet och regleras i skollagen (2010:800). Skolväsendet inbegriper förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna, utbildning i svenska för invandrare och fritidshem (1 kap. 1 § skollagen). Huvudmän inom skolväsendet är kommuner, vissa landsting, staten och sådana enskilda som har godkänts av Skolinspektionen (2 kap. 2–7 §§ skollagen).

I skollagen regleras därutöver (dvs. utanför skolväsendet) vissa särskilda utbildningsformer (1 kap. 2 § skollagen), bl.a. internationella skolor och utbildning vid vissa institutioner (24 kap. skollagen) och annan pedagogisk verksamhet såsom öppen förskola och annan pedagogisk omsorg än förskola (25 kap. skollagen).

Ytterligare en del av utbildningsområdet är universitet och högskolor som regleras i högskolelagen (1992:1434) och sådan verksamhet som bedrivs av en enskild utbildningsanordnare enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

Utöver dessa utbildningsformer finns även annan utbildningsverksamhet, t.ex. folkhögskolor och studieförbund.

I avsnitt 4.2.2 redovisar vi de regler som finns i diskrimineringslagen om aktiva åtgärder på utbildningsområdet. Som nämnts ovan i avsnitt 4.1.2 ska vi enligt våra direktiv analysera hur våra förslag om krav på aktiva åtgärder förhåller sig till andra regelverk. I avsnitt 4.2.3 går vi därför igenom andra närliggande bestämmelser om aktiva åtgärder på utbildningsområdet, bl.a. i skollagen och högskolelagen.

### 4.2.2 Diskrimineringslagen

Sedan januari 2009 råder ett diskrimineringsförbud beträffande samtliga sju diskrimineringsgrunder (kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning och ålder) för all utbildningsverk-

samhet.[18] Detta följer av 2 kap. 5 § DL. Bestämmelserna om aktiva åtgärder på utbildningsområdet riktar sig dock inte till all utbildningsverksamhet och omfattar inte heller samtliga diskrimineringsgrunder. I 3 kap. 14 § DL finns en allmän bestämmelse enligt vilken en utbildningsanordnare inom ramen för sin verksamhet ska 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. Skyldigheten att vidta aktiva åtgärder på utbildningsområdet omfattar således fler diskrimineringsgrunder än på arbetslivsområdet (se avsnitt 4.1).

Med utbildningsanordnare avses enligt 3 kap. 14 § den som bedriver utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen, utbildning enligt högskolelagen eller utbildning som kan leda fram till en examen enligt lagen om tillstånd att utfärda vissa examina. Diskrimineringsgrunderna definieras i 1 kap. 5 §. Någon definition av orden barn, elever och studenter finns inte i diskrimineringslagen, men enligt förarbetena avses med barn de som deltar i eller söker till förskoleverksamhet eller fritidshem enligt skollagen. Elever är de som utbildas eller som söker utbildning (förutom förskola och fritidshem) enligt skollagen. En student är en person som är antagen till och bedriver högskolestudier.[19]

Av förarbetena till lagen framgår att det målinriktade arbetet i den verksamhet som bedrivs enligt skollagen bör ta sikte på att ge barn och elever en säker och trygg miljö och härigenom höja verksamhetens kvalitet, medan arbetet när det gäller utbildning efter fullgörande av den obligatoriska skolgången bör ta sikte på att främja möjligheterna att fullgöra olika typer av utbildning. Det kan ske genom information för att bredda rekryteringen till olika utbildningar. I praktiken bör det målinriktade arbetet ta sikte på att dels förebygga och förhindra trakasserier och sexuella trakasserier dels upprätta en likabehandlingsplan. Bestämmelsen i 3 kap. 14 § andra stycket om målinriktat arbete är inte sanktionerad. [20]

De mer konkreta föreskrifterna om aktiva åtgärder återfinns i 3 kap. 15 och 16 §§.

Av 15 § framgår att en utbildningsanordnare ska vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att något barn eller någon elev eller

[18] Undervisning som närmast är att hänföra till privatlivet och som inte på något sätt riktar sig till allmänheten faller utanför tillämpningsområdet, se prop. 2007/08:95 s. 506.
[19] Prop. 2007/08:95 s. 506 och 542.
[20] Prop. 2007/08:95 s. 354.

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. Av förarbetena till bestämmelsen framgår följande. De konkreta åtgärder som kan vidtas är att i en policy klart slå fast att trakasserier och sexuella trakasserier inte tolereras. Vidare bör en beredskapsplan upprättas för hur eventuella trakasserier ska hanteras. Utbildningsanordnaren bör vara uppmärksam på den jargong och beteendemönster som råder och se till att miljön inte inbjuder till trakasserier. Vilka åtgärder som behöver vidtas beror dock på omständigheterna i det enskilda fallet, såsom deltagarnas ålder, möjligheterna att kontrollera deras förehavanden, i vad mån trakasserier kan förutses och hur pass allvarliga de kan väntas bli. Det är endast trakasserier inom ramen för verksamheten som avses.[21]

I 16 § föreskrivs en skyldighet att upprätta en likabehandlingsplan. Utbildningsanordnaren ska varje år upprätta en plan med en översikt över de åtgärder som behövs för att 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, och för att förebygga och förhindra trakasserier som har samband med nämnda diskrimineringsgrunder samt sexuella trakasserier. Planen ska också innehålla en redogörelse för vilka åtgärder som ska påbörjas eller genomföras under året. En uppföljning av hur åtgärderna har genomförts ska tas in i efterföljande års plan. I förarbetena anförs att en plan ska upprättas för varje enskild verksamhet, dvs. varje särskild skola, förskola, högskola etc. Det anförs vidare att det krävs att utbildningsanordnaren sätter upp mål för arbetet och att målen anges i planen. Det ankommer på respektive utbildningsanordnare att avgöra hur planen ska utformas och vad den bör innehålla, men den bör ta sikte på ingripanden i akuta situationer och avse både förebyggande och uppföljande verksamhet. Den bör innehålla rutiner för personalens agerande, ansvarsfördelning och dokumentation. I planen bör var och en av de aktuella diskrimineringsgrunderna och de åtgärder som omfattas för dessa behandlas. [22]

[21] a. prop. s. 356.
[22] a. prop. s. 358.

### 4.2.3 Andra bestämmelser om aktiva åtgärder på utbildningsområdet

Bestämmelser om aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter finns på fler ställen än i diskrimineringslagen. I detta avsnitt redovisas sådana bestämmelser och andra närliggande bestämmelser på utbildningsområdet.

#### Utbildningsverksamheternas syfte och värdegrund

Enligt 1 kap. 4 § skollagen syftar utbildningen till att barn och elever ska inhämta kunskaper och värden. Utbildningen ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. Enligt förarbetena ska paragrafen i första hand utgöra en grundval för tolkningen av andra mer konkret utformade bestämmelser. Med de värden som barn och elever ska inhämta avses förskolans och skolans värdegrund som ska utgå från grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna. Med mänskliga rättigheter menas de rättigheter som uttrycks i flera internationella konventioner som Sverige har anslutit sig till, bl.a. FN-konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen) och FN-konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.[23] I 1 kap. 4 § andra stycket föreskrivs att det i utbildningen ska tas hänsyn till barns och elevers olika behov. Det innebär enligt förarbetena bl.a. att skolans huvudmän har ansvar för att vid resursfördelning, organisation och val av metoder och arbetssätt anpassa verksamheten till barns och elevers skilda förutsättningar och behov.[24]

I 1 kap. 5 § skollagen ges enligt förarbetena grundläggande bestämmelser om hur utbildningen ska utformas för att de nyss beskrivna övergripande syftena ska nås.[25] Enligt paragrafens första stycke ska utbildningen utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor. I andra stycket i samma paragraf föreskrivs att var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling. I den

[23] Prop. 2009/10:165, *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 634.
[24] a. prop. s. 221 f.
[25] a. prop. s. 635.

äldre skollagen (1985:1100) fanns en inledande portalparagraf som föreskrev att var och en som verkar inom skolan särskilt skulle främja jämställdhet mellan könen och aktivt motverka alla former av kränkande behandling såsom mobbning och rasistiska beteenden (1 kap. 2 § tredje stycket i den lagen). Skälen till att mobbning och rasistiska beteenden inte nämns särskilt i nu gällande bestämmelse är enligt förarbetena att det är svårt att göra en helt uttömmande uppräkning av olika former av kränkande behandling. En uppräkning skulle kunna leda till osäkerhet om andra beteenden är kränkande eller inte.[26]

Regleringen i 1 kap. 5 § skollagen bör således, enligt vår mening, förstås på det sättet att det finns en skyldighet att aktivt motverka även rasistiska beteenden och andra beteenden som har samband med någon diskrimineringsgrund. Enligt förarbetena innebär bestämmelsen att utbildningen i sig och de som verkar inom den aktivt och medvetet ska förmedla vårt samhälles gemensamma värderingar så som demokrati och mänskliga rättigheter och stimulera barnen och eleverna att förverkliga värderingarna. Detta ska komma till uttryck i praktisk och vardaglig handling.[27]

Undervisningen ska enligt 1 kap. 6 och 7 §§ skollagen vara icke-konfessionell. Inom fristående skolformer (den icke-offentliga) får övriga delar av utbildningen (dvs. förutom den faktiska undervisningen) ha konfessionell inriktning. Deltagandet i konfessionella inslag ska dock alltid vara frivilligt (1 kap. 7 § andra stycket).

Enligt 1 kap. 8 § skollagen ska alla oberoende av geografisk hemvist, sociala och ekonomiska förhållanden som huvudregel ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet. Enligt förarbetena ska med denna bestämmelse förstås att lika tillgång gäller även oavsett kön och övriga diskrimineringsgrunder, men att dessa grunder av lagtekniska skäl inte behöver räknas upp i lagtexten.[28] I samma paragraf hänvisas också till diskrimineringslagens bestämmelser som har till ändamål att motverka diskriminering och att 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.

Enligt 1 kap. 11 § skollagen ska det finnas en läroplan för varje skolform och fritidshem som utgår från skollagen och som bl.a. anger utbildningens värdegrund och uppdrag. De principer som gäller alla

[26] a. prop. s. 221 ff.
[27] a. prop. s. 223.
[28] a. prop. s. 229.

skolformer och som berör värdegrund, uppdrag, mål och riktlinjer följer direkt av skollagen i de bestämmelser som redovisats ovan. Dessa principer ska vara vägledande för läroplanerna, där principer som är specifika för varje skolform ska anges.[29]

Av förskolans läroplan[30] framgår bl.a. följande. Värdegrunden (som huvudsakligen regleras i 1 kap. 4 och 5 §§ skollagen) uttrycker det etiska förhållningssätt som ska prägla verksamheten. Inget barn i förskolan ska utsättas för diskriminering på grund av kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning hos någon anhörig eller funktionsnedsättning eller för annan kränkande behandling. Verksamheten ska syfta till att barnens förmåga till empati och omtanke om andra utvecklas, liksom öppenhet och respekt för skillnader i människors uppfattningar och levnadssätt. Den kulturella mångfalden i förskolan, som skapas av växande rörlighet över nationsgränserna, ger barnen möjlighet att grundlägga respekt och aktning för varje människa oavsett bakgrund. Alla som verkar i förskolan ska hävda de grundläggande värden som anges i skollagen och läroplanen och klart ta avstånd från det som strider mot dessa värden. Förskolan ska också motverka traditionella könsmönster och könsroller och flickor och pojkar ska ha samma möjligheter att utveckla förmågor och intressen. I förskoleverksamhetens uppdrag ingår att den ska anpassas till alla barn. Barn som behöver mer stöd ska få det utformat med hänsyn till egna behov och förutsättningar. I uppdraget ingår också att bidra till att barn som tillhör de nationella minoriteterna och barn med utländsk bakgrund får stöd i att utveckla en flerkulturell tillhörighet. Ett av målen för förskolans arbete är att varje barn utvecklar förståelse för att alla människor har lika värde oberoende av social bakgrund och oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller funktionsnedsättning.

Läroplanen för grundskola, förskoleklass och fritidshem[31] föreskriver bl.a. följande. Skolan ska främja förståelse för andra människor och förmåga till inlevelse. Ingen ska i skolan utsättas för diskriminering på grund av kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, könsöverskridande identitet eller uttryck, sexuell läggning, ålder eller funktionsnedsättning eller för annan kränkande behandling. Sådana tendenser ska aktivt motverkas. Främlingsfient-

[29] a. prop. s. 233.
[30] Bilagan till förordningen (SKOLFS 1998:16) om läroplan för förskolan.
[31] Bilagan till förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

lighet och intolerans måste bemötas med kunskap, öppen diskussion och aktiva insatser. Alla som verkar i skolan ska hävda de grundläggande värden som anges i skollagen och i läroplanen och klart ta avstånd från det som strider mot dem. Undervisningen ska anpassas till varje elevs förutsättningar och behov. Skolan ska aktivt och medvetet främja kvinnors och mäns lika rätt och möjligheter. Skolan har också ett ansvar för att motverka traditionella könsmönster. Den ska därför ge utrymme för eleverna att pröva och utveckla sin förmåga och sina intressen oberoende av könstillhörighet. Ett av målen för skolans arbete är att varje elev ska respektera andra människors egenvärde och ta avstånd från att människor utsätts för förtryck och kränkande behandling. Alla som arbetar i skolan ska aktivt motverka diskriminering och kränkande behandling.

Liknande beskrivningar av värdegrunden, skolans uppdrag och mål finns i läroplanerna för specialskolan, sameskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen.[32]

### Systematiskt kvalitetsarbete, arbetsmiljö och skolmiljö

Främjande av alla människors lika värde och motverkande av diskriminering utgör mål för flera av utbildningsformerna enligt respektive läroplan (se ovan). Enligt 4 kap. 3 § skollagen har varje huvudman inom skolväsendet ansvar för att systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Sådan planering, uppföljning och utveckling av utbildningen ska genomföras även på förskole- och skolenhetsnivå, och ska där genomföras under medverkan av lärare, övrig personal och elever. Detta systematiska kvalitetsarbete ska ha som inriktning att de mål som finns för utbildningen i skollagen och i andra föreskrifter uppfylls (4 kap. 5 §). Enligt 4 kap. 6 § ska det systematiska kvalitetsarbetet dokumenteras. Om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt kommer fram att det finns brister i verksamheten, ska huvudmannen enligt 4 kap. 7 § se till att nödvändiga åtgärder vidtas.

Utbildningen ska enligt 5 kap. 3 § skollagen utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero.

[32] Bilagor till förordningarna (SKOLFS 2010:250, 2010:251 och 2010:255, 2011:144, 2012:101) om specialskolan, sameskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan respektive vuxenutbildningen.

Reglerna om arbetsmiljöns beskaffenhet i arbetsmiljölagen gäller även i utbildningsverksamhet, varvid den som genomgår utbildning (med undantag för barn i förskolan och elever i fritidshem) likställs med arbetstagare (1 kap. 2 a § arbetsmiljölagen). I skollagen finns en hänvisning till arbetsmiljölagen (5 kap. 4 § skollagen).

## Kränkande behandling

Bestämmelser om aktiva åtgärder mot kränkande behandling finns i 6 kap. skollagen. Med kränkande behandling avses i detta sammanhang ett uppträdande som utan att vara diskriminering enligt diskrimineringslagen kränker ett barns eller en elevs värdighet (6 kap. 3 §). Uppträdandet ska alltså inte ha samband med någon diskrimineringsgrund. Av förarbetena framgår bl.a. följande. Med kränkande behandling avses mobbning och liknande beteenden som kan utgöras t.ex. av tillmälen om övervikt eller hårfärg. Det kan också handla om annat än verbala nedsättande omdömen, så som att knuffa eller rycka någon i håret eller sätta krokben för någon. Även psykiska kränkningar genom t.ex. utfrysning omfattas av uttrycket kränkande behandling.[33]

En huvudman ska enligt 6 kap. 6 § se till att det inom ramen för varje särskild verksamhet bedrivs ett målinriktat arbete för att motverka kränkande behandling av barn och elever. Närmare föreskrifter om det finns i 6 kap. 7 och 8 §§. I 7 § föreskrivs att huvudmannen ska se till att det genomförs åtgärder för att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för kränkande behandling och i 8 § regleras en skyldighet att varje år upprätta en plan med en översikt över de åtgärder som behövs för att förebygga och förhindra kränkande behandling av barn och elever. Planen ska innehålla en redogörelse för vilka av dessa åtgärder som ska påbörjas eller genomföras under det kommande året. En redogörelse för hur de planerade åtgärderna har genomförts ska tas in i efterföljande års plan.

Om huvudmannen eller personalen inte uppfyller sina skyldigheter att vidta aktiva åtgärder enligt 7 och 8 §§ ska huvudmannen enligt 6 kap. 12 § dels betala skadestånd till barnet eller eleven för den kränkning som detta innebär, dels ersätta annan skada som har orsakats av åsidosättandet. Skadestånd för kränkning i sådana fall lämnas dock inte om kränkningen är ringa. I skollagen är alltså skyldigheten att vidta aktiva åtgärder skadeståndssanktionerad om bristen

[33] Prop. 2009/10:165 s. 693.

i fråga inneburit en kränkning av ett barn eller en elev. I en tvist om skadestånd får Statens skolinspektion som part föra talan för ett barn eller en elev som medger det (6 kap. 15 §).

### Skolverkets allmänna råd

Den 8 mars 2012 beslutades Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2012:10) om arbetet mot diskriminering och kränkande behandling. Dessa allmänna råd togs fram efter samråd med Skolinspektionen, DO och AV. De allmänna råden avser 2 kap. 5 och 7 §§ samt 3 kap. 14–16 §§ diskrimineringslagen, 6 kap. 6–10 §§ skollagen, 2 § förordningen (2006:1083) om barns och elevers deltagande i arbetet med planer mot diskriminering och kränkande behandling samt de läroplaner som redogjorts för ovan. I de allmänna råden framgår bl.a. följande.

Huvudmannen bör se till att varje enhet regelbundet kartlägger och analyserar sin organisation och sina arbetssätt för att försäkra sig om att det inte finns något som riskerar att leda till diskriminering eller kränkande behandling. All personal bör vara särskilt uppmärksamma på om något barn eller någon elev utsätts för diskriminering eller kränkande behandling av personal i verksamheten. Huvudmannen bör se till att det finns rutiner för om någon i personalen misstänks för att ha utsatt ett barn eller en elev för diskriminering eller kränkande behandling.

När det gäller arbetet med att främja lika rättigheter och möjligheter framgår av de allmänna råden att arbetet bör bedrivas systematiskt och långsiktigt, rikta sig till alla samt vara en del i det vardagliga arbetet. Vidare bör arbetet baseras på kunskap om hur diskriminering, trakasserier och kränkande behandling uppstår och vilka faktorer som skapar en trygg miljö där alla barn och elever blir respekterade som de är. Arbetet bör också omfatta kompetensutveckling för personalen. Personal, barn och elever bör ges tid att återkommande diskutera de normer och attityder som genomsyrar den pedagogiska verksamheten.

Arbetet med att förebygga trakasserier och kränkande behandling bör utföras genom att regelbundet kartlägga barnens och elevernas trygghet och trivsel samt deras uppfattning om förekomsten av diskriminering, trakasserier och kränkande behandling. Kartläggningen bör analyseras för att risker ska kunna identifieras, och i samband med analysen bör även tidigare förebyggande insatser utvärderas. Utifrån

de identifierade riskerna bör konkreta och uppföljningsbara mål för arbetet formuleras. Arbetet bör också innefatta planering av vilka insatser som ska genomföras under året för att målen ska nås, och planering av hur dessa ska följas upp. Det bör också bestämmas vem som ansvarar för respektive insats. I arbetet bör man se till att eleverna är delaktiga i kartläggningen och i analysen av resultaten samt när man avgör vilka insatser som ska sättas in.

Vidare bör personalen enligt de allmänna råden ha god uppsikt över de utrymmen och platser där barn och elever befinner sig för att kunna upptäcka trakasserier och kränkande behandling. Huvudmannen bör ha system och upprätta rutiner för hur anmälningar ska göras. Barn och elever samt deras vårdnadshavare bör få information om hur de ska rapportera när ett barn eller en elev upplever eller får kännedom om diskriminering, trakasserier eller kränkande behandling.

Arbetet med planerna mot diskriminering och kränkande behandling är en del av det främjande och förebyggande arbetet och bör enligt råden bedrivas så att det resulterar i en gemensam plan eller i två planer som hänger ihop på ett systematiskt sätt. Arbetet bör bedrivas så att planerna återspeglar förhållandena i varje enskild verksamhet och så att de blir kända i verksamheten. Planerna bör innehålla konkreta mål som utgår från slutsatserna av kartläggningarna och beskrivningar av de insatser som ska genomföras samt en ansvarsfördelning för utförandet av insatserna. Vidare bör planerna innehålla en beskrivning av hur insatserna ska följas upp och utvärderas, rutiner för hur anmälningar ska göras, och för hur diskriminering, trakasserier och kränkande behandling ska utredas, åtgärdas och dokumenteras. I planerna bör också beskrivas hur barn och elever ska medverka i arbetet.

I de allmänna råden finns också råd om hur utredningar bör gå till när en anmälan har gjorts eller det på annat sätt kommit fram uppgifter om trakasserier och kränkande behandling.

### 4.2.4 Andra bestämmelser om aktiva åtgärder på universitets- och högskoleområdet

Lagstadgat skydd mot diskriminering på universitets- och högskoleområdet trädde i kraft i mars 2002 genom lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan. Innan dess hade det endast funnits regler om jämställdhet mellan könen och om sexuella trakas-

serier i bl.a. högskolelagen (1992:1434), men inga föreskrifter om skydd mot annan diskriminering. Likabehandlingslagen upphävdes när diskrimineringslagen infördes och bestämmelserna överfördes till den nya lagen.

Som beskrivits ovan finns det i diskrimineringslagen bestämmelser om aktiva åtgärder på universitets- och högskoleområdet. Även i högskolelagen (1992:1434) finns bestämmelser om främjande av lika rättigheter och möjligheter. Enligt 1 kap. 5 § ska högskolorna (vilket även omfattar universiteten enligt 1 kap. 1 § andra stycket) i sin verksamhet främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras bl.a. en ekonomisk och social välfärd och rättvisa. Enligt andra stycket i samma paragraf ska jämställdhet mellan kvinnor och män alltid iakttas och främjas. Högskolorna bör enligt tredje stycket främja förståelse för andra länder och internationella förhållanden. Högskolorna ska också aktivt främja och bredda rekryteringen (fjärde stycket). Syftet med den sistnämnda skyldigheten är enligt förarbetena att betona vikten av att det vidtas åtgärder för att minska den sociala snedrekryteringen till högskolan, så att studenterna i ökad utsträckning motsvarar befolkningens sammansättning i stort.[34] Strävan är att uppnå en från social och etnisk utgångspunkt jämnare rekrytering.[35]

I förarbetena till bestämmelsen om skyldighet att främja jämställdhet anförs att det förutom rättviseaspekter är nödvändigt att såväl kvinnliga som manliga erfarenheter och begåvningar tas till vara i både utbildning och forskning. Det anförs vidare att det är väsentligt att det regelverk som styr högskoleverksamheten är så utformat att det inte missgynnar kvinnor. Om kvinnor ändå riskerar att missgynnas beror det antingen på att reglerna inte följs eller på attityder och värderingar inom universitet och högskolor. Enligt förarbetena kan attityder och värderingar inte ändras genom lagstiftning, men förekomsten av regler i sig är en viss garanti för att inte godtycke och personliga värderingar blir utslagsgivande vid tjänstetillsättningar och antagningar.[36]

Lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina innehåller regler för enskilda utbildningsanordnare som bedriver verksamhet som motsvarar högskolan. Enligt 2 § ska sådan utbildning uppfylla de krav som uppställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen. Det innebär att de föreskrifter om främjande av bl.a. jämställdhet mellan

[34] Prop. 2001/02:15, *Den öppna högskolan*, s. 191.
[35] a. prop. s. 37.
[36] Prop. 1992/93:1, *Om universitet och högskolor – frihet för kvalitet*, s. 26 f.

kvinnor och män som gäller enligt högskolelagen och som beskrivits ovan även gäller för enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda vissa examina.

Universitets- och högskolerådet ska enligt sin instruktion[37] ansvara för uppgifter i fråga om bl.a. främjande och utvecklande verksamhet inom utbildningsområdet (1 §). Myndigheten ska enligt 12 § samma förordning bl.a. främja breddad rekrytering till högskolan. Enligt 13 § ska myndigheten inom högskolan 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. Av förarbetena till ändringar i högskolelagen och ändrad myndighetsstruktur på högskoleområdet framgår att det är viktigt att en högskolemyndighet har i uppdrag att arbeta för att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter i den högre utbildningen. Det är även angeläget att det finns en nationell aktör som har i uppgift att stimulera intresset för högre studier och att främja en breddad rekrytering.[38]

Enligt 1 kap. 11 § högskoleförordningen (1993:100) ska universitet och högskolor ansvara för bl.a. uppgifter av studiesocial karaktär och för att studenterna i övrigt har en god studiemiljö. Enligt 10 kap. 1 § första stycket 4 samma förordning får disciplinära åtgärder vidtas mot studenter som utsätter en annan student eller en arbetstagare vid högskolan för sådana trakasserier eller sexuella trakasserier som avses i 1 kap. 4 § diskrimineringslagen. Disciplinära åtgärder kan bestå av varning eller avstängning och ärenden handläggs av en disciplinnämnd vid respektive högskola (10 kap. 3 §).

## 4.3 Sanktioner och tillsyn

Enligt utredningsdirektiven ska vi ta ställning till om kraven på aktiva åtgärder bör sanktioneras och i så fall lämna förslag på vilka sanktioner som bör införas och hur dessa ska drivas igenom. Vi ska också lämna förslag på hur tillsynen av att bestämmelserna om aktiva åtgärder följs ska bedrivas, och hur tillsynen ska förhålla sig till andra myndigheters arbete på området. I följande avsnitt följer därför en genomgång av nuvarande bestämmelser om sanktioner och tillsyn. I avsnitt 4.3.1 redogörs för sanktioner i fråga om aktiva åtgärder

[37] Förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet.
[38] Bet. 2011/12:UbU22, *Nya myndigheter inom utbildningsområdet m.m.*, s. 15.

enligt diskrimineringslagen och i avsnitt 4.3.2 beskrivs gällande tillsynsbestämmelser.

### 4.3.1 Sanktioner

I 4 kap. 4 och 5 §§ DL finns bestämmelser om den sanktion som kan drabba den som inte fullgör sina skyldigheter i fråga om aktiva åtgärder. Den sanktion som på detta område kan tillgripas är vitesföreläggande.

#### Arbetslivsområdet

Möjligheten att utfärda vitesföreläggande mot arbetsgivare fanns redan i vissa av de lagar som föregick diskrimineringslagen, nämligen i jämställdhetslagen (1991:433) och i lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning.

En arbetsgivares skyldigheter att vidta aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen har beskrivits ovan i avsnitt 4.1. Bestämmelserna om samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare i 3 kap. 1 och 2 §§ DL och den allmänt beskrivna skyldigheten för arbetsgivare att bedriva ett målinriktat arbete i 3 kap. 3 § DL är inte sanktionerade. Vite kan däremot komma i fråga vid bristfällig efterlevnad av samtliga övriga bestämmelser om aktiva åtgärder på arbetslivsområdet (4 kap. 5 § första stycket DL). Enligt förarbetena är utgångspunkten att arbetsgivaren i första hand bör förmås att följa lagen frivilligt.[39] Det förutsätts att försök för att få arbetsgivaren att vidta aktiva åtgärder på frivillig väg först har prövats. Ett vitesföreläggande är enligt förarbetena avsett som en sista utväg.

Även staten kan enligt 4 kap. 5 § DL bli föremål för vitesföreläggande. Enligt uttalanden i förarbetena till lagen (1985:206) om viten, ska det krävas att ett helt speciellt undantagsfall är för handen för att ett vitesföreläggande mot staten ska kunna komma i fråga utanför det marknadsrättsliga området.[40] I förarbetena till diskrimineringslagen anförs att frågorna om jämställdhet och mångfald i arbetslivet är av sådan vikt att den allmänt restriktiva inställningen till viten mot staten i detta fall bör frångås. En ordning där statliga

[39] Prop. 2007/08:95 s. 349.
[40] Prop. 1984/85:96, *Med förslag till lag om viten m.m.*, s. 100.

arbetsgivare hålls utanför området där viten kan föreläggas skulle innebära att mer förmånliga regler gäller för dessa än för kommunala eller privata arbetsgivare, och en sådan ordning är enligt förarbetena inte motiverad. [41]

## Utbildningsområdet

De regler om aktiva åtgärder som gäller på utbildningsområdet har beskrivits i avsnitt 4.2. Vitesföreläggande kan komma i fråga beträffande kraven i 3 kap. 15 och 16 §§ DL, dvs. skyldigheten att förebygga och förhindra trakasserier och sexuella trakasserier samt att upprätta en likabehandlingsplan. Den allmänna bestämmelsen om utbildningsanordnares skyldighet att bedriva ett målinriktat arbete (3 kap. 14 § DL) är dock inte vitessanktionerad.

Till skillnad från arbetslivsområdet var de krav på aktiva åtgärder som gällde inom utbildningsområdet inte vitessanktionerade innan diskrimineringslagen trädde i kraft. Enligt förarbetena talade erfarenheter från tillsynsarbetet för att vitessanktion behövdes även på utbildningsområdet[42] i syfte att göra kraven på aktiva åtgärder mer effektiva. En sådan sanktionsmöjlighet skulle kunna få det förebyggande antidiskrimineringsarbetet att fungera bättre. Vitet ska enligt förarbetena vara ett verktyg för tillsynsmyndigheterna att hantera aktörer som inte lever upp till sina skyldigheter och har dessutom ett viktigt symbolvärde för att visa att diskrimineringslagstiftningen ska tas på allvar.

Liksom beträffande arbetsgivare förutsätts att försök att få en utbildningsanordnare att vidta åtgärder på frivillig väg först har prövats. Möjlighet att rikta vitesförläggande mot statliga utbildningsanordnare finns på samma sätt som för statliga arbetsgivare (se avsnittet om arbetslivsområdet här ovan).[43]

## Handläggning av ärenden om viten

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har möjlighet att besluta om vitesförelägganden i vissa fall, se avsnitt 4.3.2 under rubriken Tillsyn av diskrimineringslagen.

[41] Prop. 2007/08:95 s. 349.
[42] Prop. 2007/08:95 s. 360.
[43] a. st.

Ett vitesföreläggande mot en arbetsgivare eller utbildningsanordnare som inte följt reglerna om att vidta aktiva åtgärder meddelas dock av Nämnden mot diskriminering på framställning av DO, se 4 kap. 5 § första stycket DL. På arbetslivsområdet kan även en central arbetstagarorganisation i förhållande till vilken arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal göra en framställning om vitesföreläggande om DO förklarat sig inte vilja göra en sådan framställning. DO ska i sådana fall ges tillfälle att yttra sig (4 kap. 5 § andra stycket och 8 § andra stycket DL).

I en framställning om vitesföreläggande ska det 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 (4 kap. 5 § tredje stycket DL).

Den som en framställning om vitesföreläggande riktas mot ska föreläggas att yttra sig över framställningen och lämna de uppgifter om förhållandena i sin verksamhet som nämnden behöver för sin prövning (4 kap. 8 § DL). Nämnden mot diskriminering ska se till att ärendena blir tillräckligt utredda och har en skyldighet att komplettera utredningen när det behövs (4 kap. 9 § DL). Enligt förarbetena får det dock förutsättas att parterna regelmässigt förebringar den utredning som behövs.[44] Ärendena ska avgörs efter muntlig förhandling, utom när nämnden anser att någon sådan förhandling inte behövs (4 kap. 10 §).

Nämndens beslut om vitesföreläggande får inte överklagas, se 4 kap. 16 § DL.

En talan om utdömande av vite ska föras vid tingsrätt av DO. Tingsrätten får i sådana mål även bedöma vitets lämplighet (4 kap. 17 §), vilket innebär att det finns ett moment av domstolsprövning av vitesbeslutet infogat i systemet. Enligt förarbetena är detta förhållande, i kombination med det faktum att nämndens ordförande ska vara lagkunnig och ha erfarenhet som domare, tillräckligt för att säkerställa rättssäkerheten beträffande vitesförfarandet och för att uppfylla kraven i art. 6.1 i den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.[45]

[44] a. prop. s. 548.
[45] a. prop. s. 350 och 361.

### 4.3.2 Tillsyn

#### Diskrimineringsombudsmannen

När diskrimineringslagen trädde i kraft inrättades myndigheten Diskrimineringsombudsmannen (DO) genom en sammanslagning av fyra separata ombudsmannamyndigheter (Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Handikappombudsmannen och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning).

DO:s verksamhet regleras i diskrimineringslagen, i lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen och i förordningen (2008:1401) med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen.

Av 1 § lagen om Diskrimineringsombudsmannen följer att DO har de uppgifter som framgår av diskrimineringslagen (se nedan). I samma paragraf, andra stycket, föreskrivs att DO också ska 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. Enligt tredje stycket ska DO 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. DO ska enligt 2 § samma lag genom råd och på annat sätt medverka till att den som utsatts för diskriminering kan ta till vara sina rättigheter. Vidare ska DO enligt 3 § informera, utbilda, överlägga och ha andra kontakter med myndigheter, företag, enskilda och organisationer samt följa den internationella utvecklingen och ha kontakter med internationella organisationer. DO ska också enligt samma paragraf följa forsknings- och utvecklingsarbete samt hos regeringen föreslå författningsändringar eller andra åtgärder som kan motverka diskriminering, och ta initiativ till andra lämpliga åtgärder.

I förordningen med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen anges att DO har de uppgifter som följer av diskrimineringslagen, lagen om Diskrimineringsombudsmannen och föräldraledighetslagen (1995:584). Därutöver finns bl.a. bestämmelser om myndighetens organisation.

## Nämnden mot diskriminering

Samtidigt med inrättandet av DO bildades en ny nämndmyndighet, Nämnden mot diskriminering. Genom den nya nämnden slogs verksamheterna vid två tidigare nämnder samman (Jämställdhetsnämnden och Nämnden mot diskriminering). Organisation och verksamhet vid den nya Nämnden mot diskriminering regleras i förordningen (2008:1328) med instruktion för Nämnden mot diskriminering.

Enligt 1 § i förordningen har nämnden till uppgift att pröva ärenden om vitesföreläggande och ärenden om överklaganden av DO:s beslut om vitesföreläggande enligt diskrimineringslagen.

Nämnden ska bestå av en ordförande, en vice ordförande och elva andra ledamöter samt ersättare för dessa (3 §).

Enligt 18 § ska ordföranden, vice ordföranden och ytterligare två ledamöter i nämnden utses bland personer som inte företräder arbetsgivar- eller arbetstagarintressen eller organisation som representerar en viss diskrimineringsgrund. Någon av dessa fyra ledamöter ska ha särskild kunskap om utbildningsområdet. Ordföranden och vice ordföranden ska vara jurist och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare.

Av de övriga ledamöterna i nämnden utses enligt 19 § en efter förslag av Arbetsgivarverket, en efter förslag av Sveriges Kommuner och Landsting, en efter förslag av Landsorganisationen i Sverige, en efter förslag av Tjänstemännens Centralorganisation, en efter förslag av Sveriges Akademikers Centralorganisation, en bland personer som kan anses företräda privata arbetsgivarintressen, en bland personer som kan anses företräda etniska eller religiösa minoriteter i Sverige, en efter förslag av Handikappförbundens samarbetsorgan, och en efter förslag av Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas och transpersoners rättigheter.

Sammansättningen i nämnden kan variera beroende på vad framställningen om vitesföreläggande gäller, se 21 och 22 §§.

I ärenden som avser ett vitesföreläggande mot en arbetsgivare, ska lika många ledamöter för vardera arbetsgivarsidan och arbetstagarsidan delta. I ärenden som avser ett vitesföreläggande mot en utbildningsanordnare ska den ledamot delta som har särskild kunskap om utbildningsområdet.

I ärenden som prövas enligt bestämmelser som har till syfte att motverka diskriminering på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning ska den ledamot delta som utsetts bland per-

soner som kan anses företräda etniska eller religiösa minoriteter i Sverige.

I ärenden som prövas enligt bestämmelser som har till syfte att motverka diskriminering på grund av funktionshinder ska den ledamot delta som utsetts efter förslag av Handikappförbundens samarbetsorgan.

I ärenden som prövas enligt bestämmelser som har till syfte att motverka diskriminering på grund av sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck ska den ledamot delta som utsetts efter förslag av Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas och transpersoners rättigheter.

## Tillsyn enligt diskrimineringslagen

I 4 kap. 1 § DL föreskrivs att DO ska utöva tillsyn över att diskrimineringslagen följs. Tillsynen ska i första hand utövas genom att DO försöker förmå de som omfattas av lagen att frivilligt följa den. Detta gäller givetvis även bestämmelserna om aktiva åtgärder i 3 kap.

Den som omfattas av skyldigheten att vidta aktiva åtgärder är enligt 4 kap. 3 § som huvudregel skyldig att på begäran av DO lämna uppgifter bl.a. om förhållanden i verksamheten som kan ha betydelse för tillsynen, att ge DO tillträde till arbetsplatser eller andra lokaler där verksamheten bedrivs och att komma till överläggningar med DO. Den som inte rättar sig efter en sådan begäran från DO får av DO föreläggas att vid vite fullgöra skyldigheten (4 kap. 4 §). Ett sådant vitesföreläggande får till skillnad från vitesföreläggandet att vidta aktiva åtgärder, beslutas av DO själv. Beslutet kan överklagas till Nämnden mot diskriminering. Utdömande av ett sådant vite prövas av tingsrätten (4 kap. 17 § DL).

## Andra myndigheters tillsynsarbete

I vårt utredningsuppdrag ingår att ta ställning till hur tillsynen av att regler om aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen följs ska förhålla sig till andra myndigheters arbete med dessa frågor. Vi har i avsnitt 4.1.2 beskrivit skyldigheter som åligger arbetsgivare enligt arbetsmiljölagen. Dessa skyldigheter sammanfaller till viss del med kraven på aktiva åtgärder i diskrimineringslagen. Därför redogör vi här för tillsynsbestämmelserna i arbetsmiljölagen.

Enligt 7 kap. 1 § arbetsmiljölagen utövar AV tillsyn över att lagen och föreskrifter som meddelats med stöd av den följs. AV har rätt att erhålla bl.a. upplysningar och handlingar samt att påkalla de undersökningar som behövs för tillsyn enligt lagen (7 kap. 3 §). Myndigheten har vidare rätt att få tillträde till ett arbetsställe och bl.a. göra undersökningar där. Polismyndigheten ska lämna handräckning vid tillsynen om det behövs (7 kap. 5 §). AV får besluta om förelägganden och förbud för att lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ska följas (7 kap. 7 §). Ett sådant beslut får förenas med vite. Myndigheten kan också, om ett föreläggande inte följs, besluta om att rättelse ska ske på t.ex. en arbetsgivares bekostnad.

Vissa regler i arbetsmiljölagen är straffsanktionerade. Den 1 juli 2014 träder nya regler på arbetsmiljöområdet ikraft, som bl.a. innebär att vissa straffsanktioner ersätts av sanktionsavgifter.[46]

Även i skollagen finns tillsynsbestämmelser som tangerar DO:s tillsyn enligt diskrimineringslagen. Som redovisats ovan finns allmänna bestämmelser i skollagen som ålägger den som verkar inom utbildningen vissa skyldigheter att främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling (se ovan avsnitt 4.2.3). Statens skolinspektion har tillsyn över de flesta verksamheter enligt skollagen. Även kommunerna har visst tillsynsansvar (26 kap. 3 och 4 §§ skollagen). Skolinspektionen har dock tillsynsansvar även i förskolor och fritidshem när det gäller kränkande behandling enligt 6 kap. (26 kap. 4 § andra stycket). Tillsynens syfte är att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter (26 kap. 2 §). Tillsynsmyndigheten får förelägga en huvudman att fullgöra sina skyldigheter om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten eller, i fråga om enskild huvudman, de villkor som gäller för godkännandet eller beslutet om rätt till bidrag (26 kap. 10 §). Föreläggandet får förenas med vite (26 kap. 27 §). I stället för föreläggande kan verksamheten bl.a. tilldelas en anmärkning enligt 26 kap. 11 §. Därutöver finns Statens skolverk som bl.a. har till uppgift att ska följa upp och utvärdera skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet, utforma styrdokument och stödja kommuner och andra huvudmän i deras utveckling av verksamheten. Det är Skolverket som antagit allmänna råd om arbetet mot diskriminering och kränkande behandling.

[46] Prop. 2012/13:143, *Effektivare sanktioner för arbetsmiljö- och arbetstidsreglerna.*

Skyldigheten att bedriva ett främjandearbete enligt högskolelagen eller lagen om tillstånd att utfärda vissa examina är inte sanktionerad. Den som beviljats tillstånd att utfärda vissa examina kan dock enligt 6 § lagen om tillstånd att utfärda vissa examina få tillståndet återkallat om kraven i 1 kap. högskolelagen inte följs. Det är regeringen som beviljar och återkallar sådana tillstånd. Universitetskanslersämbetet ska enligt sin instruktion ansvara för uppgifter i fråga om bl.a. tillsyn som rör universitet och högskolor[47] och utöva tillsyn över verksamheten inom sitt ansvarsområde. Myndigheten ska också pröva frågor om examenstillstånd enligt vissa bestämmelser i högskolelagen och lagen om tillstånd att utfärda vissa examina (2 § 2 i myndighetens instruktion). Högskolor och universitet med statlig huvudman är enligt 1 kap. 12 § högskoleförordningen (1993:100) skyldiga att till Universitetskanslersämbetet lämna de uppgifter om sin verksamhet som myndigheten begär.

[47] 1 och 4 §§ förordningen (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet.

# 5 EU-rätt och internationell utblick

I detta kapitel redogör vi för begreppet aktiva åtgärder i EU-rätten (5.1).

Vi gör också en internationell utblick. Det huvudsakliga bakgrundsarbetet när det gäller den internationella utblicken har utförts inom Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) genom en kartläggning av arbetet med aktiva åtgärder i andra länder bl.a. inom Europa som är relevanta i sammanhanget.[1] Vi ska enligt våra direktiv beakta den kartläggningen.

Vi redogör kort för hur det ser ut i tre av de nordiska länderna (5.2). Därefter redogör vi för förekomsten av regler om aktiva åtgärder i ett antal andra länder (5.3) utifrån Regeringskansliets kartläggning.

## 5.1 Begreppet aktiva åtgärder i EU-rätten

Vårt uppdrag omfattar en översyn över reglerna om aktiva åtgärder i tredje kapitlet i diskrimineringslagen. Frågan är vilken påverkan den EU-rättsliga regleringen på diskrimineringsområdet har på den reglering som vi ska se över. När det gäller diskrimineringslagstiftningen och dess förbud mot diskriminering är denna utformad under stort inflytande av EU-rätten. När det gäller reglerna om aktiva åtgärder ser det annorlunda ut. Vi går nedan igenom den EU-rätt som rör begreppet aktiva åtgärder och analyserar dess betydelse för svensk rätt.

Beskrivningen av gällande EU-rätt när det gäller aktiva åtgärder kompliceras av hur begreppen används. Vi anser inte – som vi utvecklat i avsnitt 2.1.1 under rubriken positiv särbehandling – att vårt uppdrag omfattar regleringen av positiv särbehandling. Det går där-

[1] Promemoria Aktiva åtgärder – Internationell utblick, Arbetsmarknadsdepartementet, 27 juni 2013, A2013/1898/DISK.

emot inte att komma ifrån att aktiva åtgärder ses som ett vidare begrepp i EU-rätten och att positiv särbehandling då är att se som en aktiv åtgärd och kvotering en form av positiv särbehandling.

### 5.1.1 Allmänt om regleringen mot diskriminering

EU:s fördrag och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ger grunden för EU:s regelverk mot diskriminering. 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. Med det s.k. recastdirektivet eller omarbetade likabehandlingsdirektivet[2] samlades ett stort antal tidigare gällande direktiv[3] i ett gemensamt nytt direktiv. Övriga nu gällande direktiv av relevans för diskrimineringsgrunden kön är direktivet om social trygghet,[4] direktivet om likabehandling av kvinnor och män som är egenföretagare[5] och direktivet om likabehandling av kvinnor och män i fråga om varor och tjänster[6].

För andra diskrimineringsgrunder än kön finns sedan år 2000 två direktiv om diskriminering. Det är dels direktivet mot etnisk diskriminering[7] som omfattar diskrimineringsgrunderna ras och etniskt ursprung, dels arbetslivsdirektivet[8] som omfattar diskrimineringsgrunderna religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder och sexuell läggning.

Förutom de bindande rättsakterna finns icke-bindande rekommendationer, resolutioner och handlingsprogram, osv.

---

[2] 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.

[3] Tidigare gällande direktiv som ersattes av recastdirektivet var likalönedirektivet (direktiv 75/117/EEG), likabehandlingsdirektivet (direktiv 76/207/EEG, ändrat genom direktiv 2002/73/EG), direktivet om företags- eller yrkesbaserade system för social trygghet (direktiv 86/378/EEG, ändrat genom direktiv 96/97/EG) och bevisbördedirektivet (direktiv 97/80/EG, ändrat genom direktiv 98/52/EG).

[4] 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.

[5] Europarlamentets och rådets direktiv 2010/41/EU av den 7 juli 2010 om tillämpning av principen om likabehandling av kvinnor och män som är egenföretagare och om upphävande av rådets direktiv 86/613/EEG.

[6] 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.

[7] 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.

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

### 5.1.2 Särskilt om positiv särbehandling och särskilda åtgärder

EU:s sekundära regelverk mot diskriminering, som först utvecklades inom jämställdhetsområdet, har tydligt pekat ut aktiva åtgärder som en tänkbar väg att stärka reglernas effekt. Möjlighet att vidta aktiva åtgärder (*positive action* på engelska) fanns redan i likabehandlingsdirektivet från år 1976 där det sades att direktivet inte skulle hindra åtgärder som främjar lika möjligheter för kvinnor och män, i synnerhet när det gäller att avlägsna befintliga ojämlikheter. I samband med att Amsterdamfördraget antogs år 1999 infördes i fördraget en bestämmelse om möjlighet till aktiva åtgärder. Bestämmelsen återfinns nu i artikel 157 FEUF som stadgar följande.

> 1. Varje medlemsstat skall säkerställa att principen om lika lön för kvinnor och män för lika arbete eller likvärdigt arbete tillämpas.
>
> ……
>
> 4. 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.

Det ansågs inte att man ändrade rättsläget genom införandet av bestämmelsen utan snarare att man kodifierade den rättspraxis som hade utvecklats av EU-domstolen.[9]

I ett antal direktiv har det tagits in formuleringar om positiv särbehandling eller särskilda åtgärder. Formuleringarna anger att medlemsstaterna i syfte att säkerställa full jämlikhet i praktiken får behålla eller besluta om särskilda åtgärder för att förhindra ett missgynnande. Det finns artiklar som reglerar sådan positiv särbehandling såväl i direktivet om likabehandling oavsett etnisk tillhörighet och religion (artikel 5) som i arbetslivsdirektivet (artikel 7). Motsvarande artikel om positiv särbehandling finns också i direktivet om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster (artikel 6) samt i det omarbetade likabehandlingsdirektivet (artikel 3).

EU:s regelverk ger en möjlighet, men ingen skyldighet att använda sig av positiv särbehandling. I EU-domstolens praxis har det ut-

[9] Kartläggning av arbetet med aktiva åtgärder i andra länder inom Europa, Katri Linna, dnr A2013/1898/DISK, s. 21 ff.

vecklats ramar för hur långtgående sådana åtgärder kan vara. Ramarna kan i korthet sammanfattas med att domstolen har sett strängt på automatisk kvotering när det gällt anställning[10], men har uttryckt en mera generös syn när det gällt andra områden. EU-domstolen har t.ex. ansett det tillåtet enligt artikel 2 (4) i rådets direktiv 76/207/EEG[11] med anställningsvillkor som förbehåller enbart kvinnor rätt till barnomsorg.[12] I ett annat avgörande ansågs en på förhand bestämd kvot på 50 procent av praktikplatserna förbehållna kvinnor tillåten.[13] Då situationen för de skyddade grupperna varierar, förväntas det också ge utslag i hur långt domstolen är villig att tillåta specifika åtgärder som innebär olika former av positiv särbehandling. Än så länge saknas det rättsfall om positiv särbehandling på andra grunder än kön.[14]

Några konkreta bestämmelser som reglerar aktiva åtgärder i form av förebyggande arbete i övrigt saknas i EU-rätten. Däremot finns reglering med innebörden att förebyggande arbete ska uppmuntras. Här kan nämnas att det omarbetade likabehandlingsdirektivet inleds med ett antal beaktandesatser och att det i sjunde beaktandesatsen anges följande. ”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.” I artikel 26 i direktivet anges sedan att medlemsstaterna i enlighet med nationell lagstiftning, kollektivavtal eller praxis ska uppmuntra arbetsgivare och dem som ansvarar för tillgång till yrkesutbildning att vidta effektiva åtgärder för att förebygga alla former av könsdiskriminering.

[10] Praxis som vidhållits sedan domen C450/93 Kalanke v Frei Hansestadt Bremen [1995] ECR I-3069. Samma syn har hållits av EFTA-domstolen som fällde Norge för en modell som möjliggjorde att man förbehöll vissa akademiska tjänster enbart för sökanden av det underrepresenterade könet, E-1/02, dom 24.1.2003. Domstolen ansåg att modellen var än mer långtgående än den svenska modellen med de s.k. Thamprofessurerna som tidigare hade fällts av EU-domstolen, fall C-407/98 Abrahamsson [2000] ECR I-5539.

[11] 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.

[12] C-476/99, Lommer v Ministerie van landbouw, Natuurbeheer en Visserij [2002] ECR-I-2891.

[13] C-158/97 Badeck v Hessicher Ministerpräsident [2000] ECR I-1875.

[14] Katri Linnas rapport s. 23.

### 5.1.3 EU-rättens påverkan på den nationella regleringen om aktiva åtgärder

Som vi har beskrivit ovan anses aktiva åtgärder även EU-rättsligt vara en tänkbar väg att gå för att främja lika rättigheter och möjligheter. EU-rätten behandlar dock huvudsakligen frågan om positiv särbehandling snarare än det vidare begreppet aktiva åtgärder. Medlemsstaternas handlingsutrymme vad gäller undantag från likabehandlingsprincipen genom positiv särbehandling är som framgått av framställningen ovan inte något som medlemsländerna förfogar över. Här sätter EU-rätten gränserna för handlingsutrymmet. Nationella åtgärder som innebär positiv särbehandling kan alltså strida mot likabehandlingsprincipen.

EU-rätten ställer däremot inte några särskilda krav i fråga om andra aktiva åtgärder än de som utgör positiv särbehandling. Snarare uppmuntras medlemsstaterna att föra en politik med aktiva åtgärder i syfte att avlägsna faktiska ojämlikheter, etc. Vår slutsats är att vi vid utformningen av våra förslag inte är styrda av EU-rätten så länge vi inte föreslår regler som innebär positiv särbehandling.

## 5.2 Frågan om aktiva åtgärder i tre nordiska länder

Vi har valt att kort beskriva hur tillsynen och förekommande regler om aktiva åtgärder ser ut i tre nordiska länder, nämligen Danmark, Norge och Finland.

### 5.2.1 Danmark[15]

Diskrimineringslagstiftningen i Danmark består av flera olika lagar med regler om förbud mot diskriminering. Tillsynen över lagstiftningen utövas av Ligebehandlingsnævnet.

Ligebehandlingsnævnet är ett prövningsorgan som hanterar klagomål om ett antal former av diskriminering i och utanför arbetsmarknaden. Samtliga 12 ledamöter i prövningsorganet är jurister, varav tre har ordförandeskapet. De tre ordförandena är domare. Ledamöterna utses av danska Arbetsmarknadsdepartementet (Beskæftigelsesministeriet).

[15] Uppgifterna i detta avsnitt är i huvudsak hämtade från IMR:s och Ligebehandlingsnævnets hemsidor, http://menneskeret.dk och http://www.ligebehandlingsnaevnet.dk.

Ligebehandlingsnævnet behandlar klagomål om diskriminering i arbetslivet som har samband med kön, hudfärg och ras, religion eller trosuppfattning, politisk åsikt, sexuell läggning, ålder, funktionshinder, nationellt ursprung, social ursprung och etniskt ursprung. Ligebehandlingsnævnet behandlar också klagomål om diskriminering utanför arbetsmarknaden som har samband med etniskt ursprung och kön. Den som anser att han eller hon har blivit diskriminerad kan vända sig till Ligebehandlingsnævnet.

I Danmark finns också ett Institut for Menneskerettigheder. Institutet för mänskliga rättigheter (IMR) skapades genom ett riksdagsbeslut år 1987 som det danska centret för mänskliga rättigheter. År 2002 blev centret inrättat som en nationell institution för mänskliga rättigheter genom lagen[16] om inrättande av det danska centret för internationella studier och mänskliga rättigheter.

## Aktiva åtgärder

Danmark saknar i princip regler som motsvarar de svenska reglerna om aktiva åtgärder.

Det finns däremot, som beskrivs nedan, ett slags aktiva åtgärder reglerat i 3 kap. i loven om ligestillning af kvinder og men (ligestillningsloven).

I 3 kap. 4 § ligestillningsloven stadgas följande. Offentliga myndigheter ska inom sitt verksamhetsområde arbeta för jämställdhet och införliva jämställdhetsperspektivet i all planläggning och förvaltning. Vidare ska enligt 3 kap. 5 § i samma lag departement (ministerier), statliga institutioner och statliga verksamheter vartannat år innan den 1 september utarbeta en rapport om jämställdhet. Statliga institutioner och statliga verksamheter måste utarbeta en sådan rapport endast om de har fler än 50 anställda. Rapporten ska innehålla uppgifter om huruvida departementet, institutionen eller verksamheten har formulerat en jämställdhetspolitik, och i förekommande fall uppgifter om detta, könsfördelningen i förhållande till de enskilda yrkeskategorierna och andra faktorer som anses vara viktiga för bedömningen av insatserna på jämställdhetsområdet.

I loven om lige lön till maend og kvinder (ligelönloven) finns krav på en form av lönekartläggning. En arbetsgivare med minst 35 anställda ska varje år upprätta en könsuppdelad lönestatistik (§ 5a). Ligelönsloven ska dock inte användas om motsvarande plikt om

[16] Lag nr 411 av 6.6.2002.

arbete för lika lön regleras i kollektivavtal. Om en motsvarande förpliktelse som den som finns i § 5a finns i kollektivavtal gäller inte heller lagens krav.

### 5.2.2 Norge[17]

Även i Norge finns bestämmelser om förbud mot diskriminering i flera olika lagar.

Tillsyn över lagstiftningen utövas av Likestillings- og diskrimineringsombudet och Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Bestämmelser om ombudet och nämnden finns i loven (10 juni 2005 nr 40) om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven).

Likestillings- og diskrimineringsombudet ska främja jämställdhet och bekämpa diskriminering, oavsett kön, etnicitet, religion, funktionshinder, sexuell läggning och ålder. Ombudsmannen upprätthåller förbud mot diskriminering i lagstiftningen, ger vägledning och är pådrivare i arbetet för jämställdhet och mångfald. En part som är missnöjd med ombudsmannens beslut kan väcka talan hos Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Ombudsmannen kan också väcka talan vid nämnden, om en part inte följer ombudsmannens beslut.

Likestillings- og diskrimineringsnemnda är en oberoende administrativ enhet underordnad ministeriet och kungen. Däremot kan dessa organ inte ge instruktioner eller upphäva nämndens myndighetsutövning i enskilda fall. Likestillings- og diskrimineringsnemnda kan fatta beslut om att lagbrott föreligger. Nämnden kan besluta om uppskov, rättelse och andra åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att diskriminering, trakasserier, föreskrift eller repressalier upphör – och för att förhindra återfall. Nämnden får fastställa en tidsfrist för att verkställa beslutet.

#### Aktiva åtgärder

I Norge finns bestämmelser om förebyggande och främjande arbete. Dessa omfattar såväl privata som offentliga arbetsgivare och gäller för samtliga diskrimineringsgrunder.

[17] Uppgifterna i detta avsnitt är i huvudsak hämtade från Likestillings- og diskrimineringsombudets och Likestillings- og diskrimineringsnemndas hemsidor, http://www.ldo.no och http://www.diskrimineringsnemnda.no.

I loven (juni 1987 nr 45) om likestilling mellom kjonnene (likestillingsloven) § 1a stadgas t.ex. skyldighet att arbeta för jämställdhet. Enligt bestämmelsen gäller följande. Offentliga myndigheter ska arbeta aktivt, målinriktat och planmässigt för jämställdhet mellan könen på alla områden i samhället och arbetsgivarna ska arbeta aktivt och målinriktat och planmässigt inom sitt verksamhetsområde. Arbetslivets organisationer har motsvarande skyldighet inom sitt verksamhetsfält. Företag som enligt lag är skyldiga att utarbeta en årsredovisning, ska i årsredovisningen redogöra för den faktiska situationen när det gäller jämställdhet i verksamheten. Det ska också redogöras för de åtgärder som har vidtagits och för planerade åtgärder som ska vidtas i syfte att främja jämställdhet och förebygga diskriminering i strid med lagen. Offentliga myndigheter och offentliga verksamheter som inte är skyldiga att upprätta en årsredovisning ska ge liknande upplysningar i årsbudgeten.

Även lagen (3 juni 2005 nr 33) om forbud mot diskriminering på grund av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven) gäller för diskrimineringsgrunderna etnicitet, nationellt ursprung, härkomst, hudfärg, språk, religion och livssyn. Lagen innehåller krav på aktivitets- och rapporteringsskyldighet. I § 3a stadgas följande. Offentliga myndigheter ska arbeta aktivt, målinriktat och planmässigt för att främja lagens ändamål. Arbetsgivare inom den privata sektorn som regelbundet sysselsätter fler än 50 anställda, och arbetsgivare inom den offentliga sektorn ska arbeta aktivt, målinriktat och planmässigt för att främja lagens syfte inom sin verksamhet. Aktivitetsskyldigheten inkluderar rekrytering, löner och arbetsförhållanden, befordran, utvecklingsmöjligheter och skydd mot trakasserier. Arbetslivets organisationer har motsvarande skyldighet inom sitt tillämpningsområde. Företag som enligt lag är skyldiga att utarbeta en årsredovisning, ska i årsredovisningen redogöra för de åtgärder som har vidtagits och för planerade åtgärder som ska vidtas i syfte att främja lagens ändamål. Offentliga myndigheter och offentliga verksamheter som inte är skyldiga att upprätta en årsredovisning ska ge liknande upplysningar i årsbudgeten.

En paragraf med motsvarande innehåll som den i diskrimineringsloven finns även i § 3 loven (20 juni 2008 nr 42) om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskrimineringsog tilgjengelighetsloven).

### Arbetet med aktivitets- och rapporteringsskyldighet

På den norska ombudsmannens hemsida poängteras att det på samma sätt som det är viktigt att bedriva ett förebyggande arbete för att förhindra fysiska arbetsolyckor, är det viktig att bedriva ett förebyggande arbete i syfte att undvika diskriminering. Den norska lagen kräver inte enbart att arbetsgivarna ska undgå att diskriminera utan också att de ska arbeta aktivt för jämlikhet.

Den norska lagstadgade aktivitets- og rapporteringsskyldigheten innebär att arbetsgivare ska avslöja de jämlikhetsutmaningar som finns och göra något åt dem innan de utvecklar sig till en konflikt eller ett ärende hos ombudsmannen. Aktivitetsplikten ger möjlighet till att lyfta fram problemställningar som har samband med diskriminering utan att diskriminering har kunnat konstateras.

*Systematisk likestillingsarbeid*

På Likestillings- og diskrimineringsombudets hemsida finns beskrivet något som kallas för systematisk likestillingsarbeid. Där framgår bl.a. följande. Alla arbetsgivare är skyldiga att arbeta aktivt, målinriktat och planmässigt för att främja likabehandling och motverka diskriminering. En avgörande framgångsfaktor för ett sådant arbete är ett kontinuerligt systematiskt arbete. Grunden för ett sådant arbete är de faktiska utmaningar som varje enskild verksamhet står inför. För att kunna genomföra lämpliga åtgärder måste man veta hur jämlikhetssituationen ser ut i verksamheten. Ett systematiskt likestillingsarbeid kan summeras i en jämlikhetscirkel med fem steg. De fem steg som cirkeln innehåller är följande: 1) kartlägg och analysera verksamheten, 2) sätt mål 3) gör en plan och ge någon ansvar för arbetet, 4) vidta de åtgärder som behövs samt 5) mät resultaten och utvärdera åtgärderna. För varje steg finns det sedan på hemsidan beskrivet hur arbetsgivarna kan gå tillväga.

## 5.2.3 Finland[18]

Diskrimineringslagstiftningen i Finland är uppdelad på diskrimineringsgrunden kön respektive andra diskrimineringsgrunder. Förbud mot könsdiskriminering finns i lagen om jämställdhet mellan

[18] Uppgifterna i detta avsnitt är i huvudsak hämtade från Jämställdhetsombudsmannens http://www.tasa-arvo.fi/sv/ och Minoritetsombudsmannens http://www.ofm.fi/sv hemsidor.

kvinnor och män (609/1986). Ytterligare diskrimineringsförbud finns i lagen om likabehandling (21/2004) som innehåller förbud mot diskriminering på grund av ålder, etniskt eller nationellt ursprung, nationalitet, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd, funktionshinder, sexuell läggning eller någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. I arbetsavtalslagen (55/2001) finns därutöver en bestämmelse om diskrimineringsförbud och opartiskt bemötande (2 kap. 2 §). Liknande bestämmelser som i arbetsavtalslagen finns även i 15 § sjömanslagen (423/1978), 11 § statstjänstemannalagen (750/1994) och 12 § lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003).

Tillsynen över lagstiftningen såvitt avser könsdiskriminering utövas av Jämställdhetsombudsmannen och Jämställdhetsnämnden. Tillsynen över lagstiftningen såvitt avser diskrimineringsgrunden etnicitet utövas av Minoritetsombudsmannen och Diskrimineringsnämnden. Arbetarskyddsmyndigheterna övervakar efterlevnaden av lagen om likabehandling på arbetsplatserna och arbetslagstiftningen. En person som anser sig ha utsatts för diskriminering i arbetet eller vid anställning på grunder som förbjuds i lagen om likabehandling kan vända sig till ifrågavarande arbetarskyddsdistrikt.

Jämställdhetsombudsmannen är en självständig lagtillsynsmyndighet och verkar i anslutning till social- och hälsovårdsministeriet. Jämställdhetsombudsmannen ger anvisningar och råd i frågor som anknyter till jämställdhetslagen. Jämställdhetsombudsmannen ska övervaka att lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män följs, i synnerhet förbuden mot diskriminering och diskriminerande annonsering. Jämställdhetsombudsmannen ska genom initiativ, råd och anvisningar bidra till att lagens syfte uppnås, informera om jämställdhetslagen och hur den ska tillämpas och följa upp att jämställdheten genomförs på olika områden av samhället. Jämställdhetsombudsmannen övervakar också att könsminoriteternas diskrimineringsskydd förverkligas.

Jämställdhetsnämnden handlägger och avgör de ärenden som enligt lagen om jämställdhet ska avgöras av dem.

Minoritetsombudsmannens verksamhetsområde omfattar förebyggande av etnisk diskriminering, främjande av goda etniska relationer, tryggande av etniska minoriteters och utlänningars ställning och rättigheter samt övervakning av principen om etnisk icke-diskriminering. Minoritetsombudsmannen har en självständig och oberoende ställning. Administrativt finns minoritetsombudsmannens byrå

i anslutning till inrikesministeriet. Minoritetsombudsmannens främsta verktyg är lagen om likabehandling.

För tillsynsuppgiften enligt lagen om likabehandling finns i anslutning till inrikesministeriet en diskrimineringsnämnd vid sidan av minoritetsombudsmannen. Diskrimineringsnämnden ska behandla och avgöra de ärenden som enligt lagen om likabehandling ankommer på nämnden att behandla och avgöra.

### Aktiva åtgärder

Även i Finland finns regler om främjandearbete. Dessa omfattar dock endast diskrimineringsgrunden kön.

Enligt 6 § lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män ska varje arbetsgivare i arbetslivet på ett målinriktat och planmässigt sätt främja jämställdheten mellan könen. För främjande av jämställdheten i arbetslivet ska arbetsgivarna med hänsyn till sina resurser och andra relevanta omständigheter verka för att lediga platser söks av både kvinnor och män, främja en jämn fördelning mellan kvinnor och män i olika uppgifter samt skapa lika möjligheter för kvinnor och män till avancemang. Vidare ska arbetsgivarna främja jämställdheten mellan kvinnor och män när det gäller anställningsvillkor, särskilt lön, utveckla arbetsförhållandena så att de lämpar sig för både kvinnor och män och göra det lättare för kvinnor och män att förena arbete och familjeliv, framför allt genom att fästa avseende vid arbetsarrangemangen. Arbetsgivarna ska också verka för att förebygga diskriminering på grund av kön.

I 6 a § samma lag anges åtgärder för främjande av jämställdheten. Där framgår följande. Om antalet anställda hos en arbetsgivare regelbundet är minst 30 ska arbetsgivaren genomföra åtgärderna för främjande av jämställdheten i enlighet med en jämställdhetsplan. Denna ska göras årligen och ska särskilt gälla lön och andra villkor i anställningsförhållandet. Planen kan inkluderas i personal- och utbildningsplanen eller i verksamhetsprogrammet för arbetarskyddet. Jämställdhetsplanen ska utarbetas i samarbete med representanter för personalen. Den ska innehålla en redogörelse för jämställdhetsläget på arbetsplatsen inklusive en specificering av fördelningen av kvinnor och män i olika uppgifter samt en kartläggning av klassificeringen, lönerna och löneskillnaderna i fråga om kvinnors och mäns uppgifter. Den ska vidare innehålla åtgärder som är nödvändiga för att främja jämställdheten och uppnå lönejämställdhet och som enligt

planerna ska inledas eller genomföras, och en utvärdering av hur tidigare åtgärder som ingått i jämställdhetsplanen har genomförts och av deras resultat. I lagen regleras minimiinnehållet i jämställdhetsplanen. Försummelse av planen är sanktionerad. I stället för den årliga genomgång som avses kan man lokalt komma överens om att åtgärderna som innebär redogörelse för jämställdhetsläget på arbetsplatsen genomförs minst vart tredje år.

Enligt 6 b § samma lag gäller att läroanstalterna årligen ska utarbeta en jämställdhetsplan i samarbete med representanter för personalen och de studerande. Planen kan införlivas i läroplanen eller i någon annan plan vid läroanstalten. I stället för en årlig genomgång kan man inom läroanstalten komma överens om att en jämställdhetsplan utarbetas minst vart tredje år.

Skyldigheten att främja jämställdheten gäller inom alla verksamhetsområden, såväl inom kommunikation och samhällsplanering som inom social-, hälsovårds- och undervisningsverksamhet. Främjandet av jämställdheten innebär att strävan efter likställdhet ska beaktas till exempel vid beredning av ärenden, verkställande, uppföljning och utvärdering, resultatledning och budgetar. I arbetslivet ska alla arbetsgivare främja jämställdheten mellan könen på ett målmedvetet och planenligt sätt.

En kvotbestämmelse på 40 procent tillämpas bl.a. på statens kommittéer, delegationer och arbetsgrupper och på kommunala organ samt på organ för kommunal samverkan, med undantag för kommunfullmäktige.

## 5.3 Några exempel från andra länder

### 5.3.1 Aktiva åtgärder

Det finns stora variationer i förekomsten av krav på aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter och omfattningen av sådana krav i olika länder. Några länder har vissa generella krav på offentlig verksamhet. I vissa länder finns specifika krav t.ex. för utbildningsområdet, och många länder har krav på arbetsgivare att arbeta med aktiva åtgärder. Frågan om löneskillnader mellan kvinnor och män har varit en central fråga för både FN och EU och det finns flera internationella rättsakter som behandlar den frågan. Det finns dock en stor variation när det gäller metoder och ambitionsnivåer i olika länder.

Vi presenterar här några exempel på bestämmelser om aktiva åtgärder i ett antal olika länder. Beskrivningen utgår från Katri Linnas ovan beskrivna promemoria, Aktiva åtgärder – Internationell utblick.

## Storbritannien

I Storbritanniens jämställdhetslag (Equality Act) finns krav på offentliga institutioner att arbeta förebyggande i arbetet gentemot allmänheten i fråga om diskrimineringsgrunderna kön, könsbyte, graviditet och moderskap, ras (etniskt eller nationellt ursprung, hudfärg eller nationalitet), religion och trosbekännelse, funktionsnedsättning, ålder och sexuell läggning. I viss omfattning omfattas frågor som har samband med äktenskap och partnerskap. De offentliga institutionerna har ett generellt jämlikhetsansvar som går ut på att eliminera olaglig diskriminering, trakasserier och andra i lagen förbjudna handlingar. Ansvaret innebär en skyldighet att främja möjligheterna för jämlikhet genom att avskaffa eller minska olägenheter som är hänförliga till de olika skyddade diskrimineringsgrunderna, försöka tillmötesgå människors specifika behov som är hänförliga till diskrimineringsgrunderna samt uppmuntra delaktighet i samhällslivet i områden där de skyddade gruppernas representativitet är låg. Dessutom innebär jämlikhetsansvaret en skyldighet att främja goda relationer mellan grupperna, dvs. att motarbeta fördomar och främja förståelse mellan människor från olika grupper. Avsikten är bl.a. att arbetet ska ha ett bredare perspektiv än att bara undvika diskriminering. Kraven syftar till att tvinga fram ett förhållningssätt inom myndigheterna där icke-diskrimineringsprincipen och jämställdhets- och jämlikhetsaspekter beaktas. Kraven gäller vid interna och externa policyer, i beslutsfattande och i andra kontakter med allmänheten.[19]

Förutom nämnda allmänna skyldigheter finns specifika krav för vissa angivna myndigheter. Dessa ska årligen publicera information om hur de generella kraven har iakttagits och därvid ange bl.a. vilka analyser som legat till grund för vidtagna åtgärder och minst ett mål för vardera av de tre områden som omfattas av de generella kraven. Publiceringen ska också innehålla uppgifter om vilken information som använts i analysen, hur man fört dialog och vilken effekt olika policyer m.m. haft för de skyddade grupperna.[20]

[19] Katri Linnas rapport s. 51 ff.
[20] a.a. s. 52 f.

Myndigheter (och andra organisationer med uppdrag för det allmänna) med fler än 150 anställda ska därutöver ange vilken effekt olika policyer m.m. haft för anställda i en redogörelse för sitt interna arbete. En sådan redogörelse förväntas innehålla uppgifter om könsrelaterade löneskillnader samt en kvantitativ uppskattning av arbetskraftens sammanställning, fördelat på diskrimineringsgrunderna kön, etnisk tillhörighet, ålder och funktionsnedsättning, sexuell läggning, religion eller annan trosuppfattning och transpersoner. De sistnämnda gäller dock med iakttagande av att redogörelsen inte ska vara identifierbar på personnivå. När det gäller transpersoner ska även en dialog ha förts med företrädare för gruppen i det civila samhället. I redogörelsen bör det även, beroende av arbetsplatsens storlek, anges andra grupprelaterade löneuppgifter samt andra numerära uppgifter, t.ex. hur väl företrädare från de olika grupperna avancerat i befordringsgången. Lagstiftningen har således ett tydligt fokus på kvantitativa uppgifter med det uttalade syftet att åskådliggöra hur väl arbetsgivare levt upp till lagens krav. Alla offentliga arbetsgivare förväntas kunna redogöra för vilken huvudinriktning man haft i sitt främjandearbete och vilka effekter man uppmätt. Kraven på myndigheter i deras arbetsgivarroll är sammanlänkade med det verksamhetsrelaterade främjandearbetet.[21]

Utöver de allmänna krav som gäller för offentliga institutioner finns det i lagen särskilda bestämmelser som bl.a. gäller för skolor för vidareutbildning samt högre lärosäten. Dessa har enligt regleringen möjlighet att använda riktade åtgärder för att motverka ekonomiska, sociala eller andra strukturella hinder som försvårar deltagande i utbildningen för personer som omfattas av diskrimineringsskyddet. Åtgärderna kan gå ut på att försöka avhjälpa hinder, t.ex. genom stödundervisning eller genom riktade annonser för att försöka rekrytera studenter från underrepresenterade grupper. Med undantag för studenter med funktionsnedsättning får dock åtgärderna inte innebära positiv särbehandling vid själva antagningen.[22]

Det finns också en tydlig lagstiftning mot diskriminerande lönesättning, men inriktningen på det aktiva arbetet mot löneskillnader är främst att få fram diskriminerande element i lönesättningen.[23] Det är inte ett obligatoriskt krav att göra en kartläggning och det är upp till arbetsgivaren att bestämma hur upptäckta löneskillnader ska hanteras. Det finns en Code of Practice som tillämpas på frivillig

[21] a.a. s. 39.
[22] a.a. s. 62.
[23] a.a. s. 30 f.

basis av privata och offentliga arbetsgivare. Arbetsgivaren har också stor frihet att välja vilken arbetsvärderingsmodell som ska användas och om arbetstagarrepresentanter ska inkluderas i arbetet. I handledningen anvisas åtgärder som har till syfte att lyfta kvinnors ställning i stort snarare än att förändra löneskillnader.

Efterlevnaden av bestämmelserna är relativt dålig, och de löneskillnader som upptäcks tycks inte korrigeras i någon större utsträckning. Denna ineffektivitet kan bero på frivilligheten i systemet och arbetsgivarens möjligheter att göra olika val.[24]

## Nordirland

Nordirland har särskilda regler om främjandearbete. I paragraf 75 i Northern Ireland Act regleras en skyldighet för offentliga aktörer att arbeta förebyggande mot diskriminering och för jämställdhet och jämlikhet.[25] Myndigheternas skyldigheter går längre än till att bara undvika diskriminering, det syftar också till att utjämna ojämlikheter i människors levnadsvillkor. Myndigheterna ska aktivt söka nya vägar i sitt arbete för att uppnå lagens syfte, och positiv särbehandling utesluts inte.

Skyldigheterna för myndigheterna innebär dels att främja lika möjligheter oavsett personers grupptillhörighet utifrån grunderna religion, politisk åsikt, etnisk tillhörighet, ålder, civilstånd, sexuell läggning, kön och funktionsnedsättning, dels att främja goda relationer i Nordirland mellan människor med olika religion, politisk åsikt eller etnisk tillhörighet. Kraven gäller alla delar av myndigheternas arbete, både internt som arbetsgivare och externt. Arbetet ska ta sikte på att utifrån en proportionalitets- och relevansprövning beakta de särskilda behov som kan vara aktuella vid en given del av myndigheternas arbete, och arbetet ska ständigt utvärderas.

Myndigheterna ska som huvudregel presentera en årlig plan för Equality Commission med en redogörelse för hur lagens krav har uppfyllts. Planen ska omfatta redogörelser för:

– hur myndigheten arbetat med sina skyldigheter och hur man genomfört konsultationer där det har behövts,
– vilka specifika åtgärder som har vidtagits, med uppgifter om mål, skäl och överväganden om alternativa arbetssätt,

[24] a.a. s. 31.
[25] a.a. s. 55 ff.

- hur man har studerat effekterna på jämlikheten,
- hur man har kommunicerat resultaten,
- hur man har utbildat sin personal i dessa frågor,
- hur man har garanterat att allmänheten får tillträde till myndighetens information och tjänster,
- hur man uppfyller de särskilda riktlinjer som kan ha utfärdats,
- en tidsplan för genomförande av planen och information om hur planen ska publiceras,
- en försäkran om att planen ska ses över inom fem år,
- en försäkran om att planen ska iakttas vid myndighetens verksamhet, och
- hur man ska hantera klagomål med anledning av att man inte levt upp till planen.

Enligt Equality Commission är myndigheternas efterlevnad av kraven god, och det finns en någorlunda god respekt för kommissionens synpunkter, men fokus bör enligt kommissionen flyttas mer till vilka effekter reglerna kan ha i människors levnadsvillkor. Intresseorganisationer i Nordirland har en skeptisk uppfattning om reglernas effekter för utsatta grupper.[26]

### Nederländerna

Det nederländska systemet i fråga om arbete mot ojämställda löner påminner om det i Storbritannien. Det aktiva arbetet inriktas mot att upptäcka diskriminerande element i lönesättningen snarare än att korrigera faktiska löneskillnader. Kraven på åtgärder på kollektiv nivå bygger på frivillighet, och den övervakande myndigheten (College voor de rechten van de mens) arbetar utifrån en trepartsmodell. Systemet har konstaterats vara ineffektivt.[27]

[26] a.a. s. 57.
[27] a.a. s. 31.

## Frankrike

Även den franska lagstiftningen är inriktad på att rätta till osakliga löneskillnader. Det ställs ett tydligt krav på arbetsgivare att arbeta proaktivt i syfte att förhindra lönediskriminering och att involvera arbetstagarrepresentanter i arbetet. Kraven går ut på att undersöka kvinnors ställning i fråga om position och lön i förhållande till männens motsvarande situation. Det ges dock inte något verktyg för att analysera eller korrigera eventuella diskriminerande inslag som upptäcks. I stället ska överenskommelser om översyn av klassificeringssystem nås i kollektivavtal. Det har dock framförts kritik mot att systemet inte är tillräckligt effektivt för att komma åt bakomliggande värderingsproblem.

Arbetsgivare måste också presentera en årlig översikt av löneläget och däri ange vilka åtgärder som vidtagits och ska vidtas under det närmaste året samt kostnader för dessa.

En utvärdering av lagen har visat att efterlevnaden är låg. Lagen har dock ändrats efter utvärderingen bl.a. genom att parternas roller i arbetet har förtydligats. Kollektivavtalslösningar har ökat under de senaste åren.

## Cypern

Cypern har infört en allmän skyldighet för arbetsgivare att arbeta förebyggande för jämställdhet i syfte att uppnå jämställda löner. Bestämmelserna fungerar dåligt i den privata sektorn eftersom det inte har utvecklats några arbetsvärderingsinstrument eller andra systematiserade metoder för att upptäcka osakliga löneskillnader.[28]

## Belgien

I Belgiens lag för den offentliga sektorn från år 2007 och i kollektivavtal för privata sektorn regleras krav på att löner ska vara jämställda. Det finns dock inte någon rapporteringsskyldighet utan bara en uppmuntran att utveckla könsneutrala löneklassificeringssystem.[29]

[28] a.a. s. 33.
[29] a.a. s. 35.

### Tjeckien

Arbetsgivare är skyldiga att säkerställa likabehandling i fråga om anställningsvillkor (inklusive lön), anställning och befordran samt vidareutbildning. I lagen ges dock inte några direkta anvisningar för hur detta ska ske i praktiken.[30]

### Estland

I lagen om anställningsavtal i Estland anges att arbetsgivare ska främja jämställdhet i enlighet med jämlikhets- och jämställdhetslagarna. Av lagen om statstjänstemän följer att arbetsgivare ska säkerställa att personer av båda könen anställs och befordras till olika positioner, att arbetsförhållanden passar för både kvinnor och män och är möjliga att förena med familjeliv samt att det finns ett skydd mot sexuella trakasserier. Arbetsgivare är också skyldiga att lämna information till anställda och deras representanter samt att lämna könsrelaterad information till myndigheter som har att bevaka frågor om jämställdhet.[31]

### Tyskland

I Tyskland finns lagstiftning som förpliktar offentliga arbetsgivare att arbeta förebyggande för ökad jämställdhet. Det finns också en skyldighet att säkerställa kvinnors representation på alla nivåer och att anställa kvinnor vid lika meriter om dessa är underrepresenterade inom den aktuella yrkeskategorin. Det finns dock inte några sådana skyldigheter för privata arbetsgivare.

### Island

I Island ställs krav på utbildningssektorn att på olika sätt främja jämställdheten genom att integrera jämställdhetsaspekten i all verksamhet. Detta ska uttryckas i allt från utbildningsmaterial till yrkesvägledning, och omfattar alla utbildningsinstitutioner, även när det gäller idrotts- och fritidsaktiviteter. Utbildningsanordnarna ska presentera en aktivitetsplan där de redogör för hur de arbetar. Skyldig-

[30] a.a. s. 35 f.
[31] a.a. s. 38.

heterna är inte sanktionerade, men granskningar från Centrum för jämställdhet utlöser ofta en dialog och rådgivning gentemot utbildningsanordnarna.[32]

På arbetslivsområdet finns sedan år 2011 en skyldighet för alla arbetsgivare att lämna en rapport om kvinnors och mäns löner på en sammanslagen nivå i syfte att synliggöra könsrelaterade skillnader. Lagstiftningen innehåller inte några särskilda instrument eller krav på att upptäcka och åtgärda lönediskriminering. I Islands jämställdhetslagstiftning förespråkas positiv särbehandling som en temporär åtgärd i syfte att åstadkomma jämställdhet på områden där ettdera könet är underrepresenterat. Alla arbetsgivare och fackförbund är skyldiga att arbeta målmedvetet för att öka jämställdheten i arbetslivet. Arbetsgivare ska säkerställa att både kvinnor och män finns representerade på alla nivåer i organisationen, särskilt i högre befattningar. Arbetsgivare med fler än 25 anställda ska ha ett särskilt program för jämställdhet.

## Schweiz

Den federala jämställdhetslagen i Schweiz anvisar två vägar för att rätta till osakliga löneskillnader. Det ena sättet är en arbetsvärderingsmetod och det andra utgörs av ett instrument för att kunna verifiera jämställda löner vid offentlig upphandling. Lagen ställer krav på att alla företag som deltar i upphandling följer vissa principer, däribland principen om jämställda löner. För att underlätta för företagen har man utvecklat en modell för analys av diskriminerande inslag i lönestrukturen. Detta sker genom en jämförelse av kvalifikationer och hierarkisk position av personer och arbetsuppgifter. Om jämförelsen visar att det är mer än fem procents löneskillnad mellan män och kvinnor måste företaget ge en godtagbar förklaring till detta eller korrigera lönerna.

Systemet tar inte hänsyn till att en lägre hierarkisk position av vissa yrkesgrupper eller arbetsuppgifter kan vara resultatet just av en nedvärdering av kvinnodominerade uppgifter. Sådana förhållanden upptäcks alltså inte i den schweiziska modellen.[33]

[32] a.a. s. 63 f.
[33] a.a. s. 31 f.

### Kanada, Ontario

Delstaten Ontario i Kanada har en av de mest avancerade modellerna för att motverka ojämställda löner.[34] Enligt Ontarios lagstiftning ska diskriminerande element i lönesättningen undanröjas, men därutöver ska också faktiska löneskillnader korrigeras. Det sker genom fyra steg.

1. Jämförelse hos en viss arbetsgivare av kvinno- och mansdominerade arbeten.
2. Värdering av dessa arbeten utifrån en objektiv arbetsvärderingsmetod.
3. Uppskattning av eventuella löneskillnader mellan dessa arbeten.
4. Korrigering av konstaterade löneskillnader inom en viss tid.

Kraven på kartläggning och korrigering gäller för alla arbetsgivare oavsett antalet anställda, men arbetsgivare med färre än 50 anställda behöver inte upprätta någon plan. Arbetsgivare med fler än 100 anställda ska ha en särskild kommitté för arbetet för jämställda löner. Att de mindre arbetsgivarna inte behöver upprätta någon plan är tänkt att innebära en flexibilitet och förenkling där företagen kan hitta egna lösningar. Det tycks dock snarare som att undantaget från plankravet lett till sämre efterlevnad av bestämmelserna hos de mindre arbetsgivarna, då bestämmelserna upplevts som otydliga.

Den kanadensiska myndigheten Canadian Human Rights Commission (CHRC) har i uppgift att bevaka efterlevnaden av lagen samt ge information och utbildning om lagens krav. Enligt CHRC har små- och medelstora företag haft särskilt svårt att leva upp till kraven.

## 5.3.2 Exempel på sanktioner och andra påtryckningsmedel[35]

I många länder saknas sanktionsmöjligheter när det gäller förebyggande åtgärder. Ett undantag är *Italien*, där det kan beslutas om ett jämställdhetsprogram. Om en myndighet i Italien inte lever upp till kravet på att sätta upp planer i syfte att uppnå jämställdhet i arbeten där kvinnor eller män är underrepresenterade kan myndig-

[34] a.a. s. 30. Den kanadensiska lagstiftningen har varit förebild för de svenska lönekartläggningsbestämmelserna.
[35] a.a. s. 40 f.

heten också hindras att rekrytera personal. Därutöver har man i Italien också infört fonder med syfte att möjliggöra för offentlig och privat sektor att genomföra jämställdhetsåtgärder.

The Equality and Human Rights Commission (EHRC) i *Storbritannien* kan begära att en myndighet kompletterar sådan information som myndigheten är skyldig att publicera, och skyldigheterna i sig kan bli föremål för juridisk prövning. EHCR kan föra process om ett visst förfarande eller beslut hos en myndighet, eller om bristen på åtgärder, om det finns anledning att anse att myndigheten inte agerat i enlighet med kraven i Equality Act. EHRC har även rätt att föreslå föreskrifter i fråga om hur myndigheter och andra offentliga organ ska uppfylla sina skyldigheter (föreskrifterna ska dock beslutas av parlamentet efter förslag från regeringen). Några sådana föreskrifter har inte antagits, men EHRC har publicerat icke-bindande riktlinjer för arbetet. EHRC har också ett allmänt informationsuppdrag där det ingår att ge vägledning, och kommissionen har frihet att välja mellan olika arbetssätt för bästa effekter för efterlevnaden av lagens krav. Bestämmelserna tycks ha haft en tydlig positiv verkan.[36]

I bl.a. *Österrike* och *Schweiz* används systemet med offentlig upphandling som ett påtryckningsmedel för att minska osakliga löneskillnader.

I *Frankrike* kan arbetsgivare med upp till 300 anställda ingå avtal med staten och få ekonomiskt bidrag med upp till 70 procent av kostnaderna för arbetet med kartläggning av jämställdhet på arbetsplatsen samt för åtgärder med anledning av kartläggningen.

I *Luxemburg* tillämpas statsstöd för jämställdhetsfrämjande åtgärder på arbetsplatser. Detta gäller såväl åtgärder som är till för att skapa likvärdiga förutsättningar mellan könen som bidrag till anställningar för att uppnå en jämnare fördelning i arbetsgrupper där det på nationell nivå råder ojämlikhet.

*Islands* tillsynsmyndighet Jafnréttisstofa (Centrum för jämställdhet) kan begära att få se jämställdhetsplaner och böter kan utfärdas vid brott mot lagens krav. Bötesmöjligheten har dock aldrig använts.[37]

[36] a.a. s. 54.
[37] a.a. s. 36.

### 5.3.3 Arbetsmarknadens parter

Det finns flera exempel på regleringar som på olika sätt förpliktar arbetsmarknadens parter att behandla frågor om jämställdhet och jämställda löner i kollektivavtal.[38] Vi har ovan i 5.2 beskrivit hur det fungerar i några av de nordiska länderna.

Arbetsmarknadens parter i *Spanien* är sedan år 2007 skyldiga att förhandla om jämställdhetsfrämjande åtgärder inom ramen för kollektivavtal. Även i *Luxemburg* ställs sådana krav.

I *Österrike* kan man inom ramen för ett företagsråd bilda en särskild kommitté som har i uppgift att ta fram och implementera olika jämställdhetsfrämjande åtgärder och åtgärder i syfte att motverka diskriminering och trakasserier på arbetsplatsen. Arbetsgivaren måste följa råden. På sektoriell nivå har det tagits fram sådana avtal som kan fungera som modeller för arbetet på lokal nivå.

I *Frankrike* förpliktas parterna att arbeta för jämställdhet och specifikt för jämställda löner inom ramen för kollektivavtalen. Arbetsgivare med fler än 50 anställda är skyldiga att integrera jämställdhetsaspekten i allt förhandlingsarbete, och varje år måste arbetsgivare förhandla med de fackliga organisationerna i syfte att sätta upp mål för jämställdhet och fastställa medel för att uppnå dessa. Det finns också en skyldighet att förhandla om och utvärdera branschvisa åtgärder för att öka jämställdheten. Som underlag för sådana förhandlingar ska en rapport som kartlägger läget för kvinnor och män i den berörda sektorn tas fram. Arbetsgivare med fler än 50 anställda måste också årligen informera företagsrådet och de fackliga företrädarna om en jämförelse mellan kvinnor och män avseende rekryteringar, vidareutbildning, kvalifikationer, löner, arbetsförhållanden och möjligheten att förena arbete med privatliv. I rapporten måste arbetsgivare redogöra för vidtagna och planerade åtgärder. Vid förhandlingar ska arbetsgivare också presentera information om antalet anställda i hel- och deltidsanställningar samt i tidsbegränsade anställningar, baserat på månatlig uppföljning. Även annan information som kan vara relevant ur jämställdhetsperspektiv ska presenteras och de skäl som kan finnas bakom eventuella skillnader ska redogöras för av arbetsgivaren. Regeringen i Frankrike har tagit fram instruktioner med förklaringar och förtydliganden kring kraven för att öka efterlevnaden av dessa. Detta system med tvingande rapporterings-

[38] a.a. s. 41 ff.

skyldighet har ansetts effektivt för att tvinga fram ett arbete från arbetsmarknadens parter.[39]

I *Portugal* förutsätter anställningslagen att de nödvändiga åtgärder som behövs för att åstadkomma jämlikhet implementeras i kollektivavtal, men detta är frivilligt för parterna. Jämställdhetsmyndigheten har i uppdrag att granska nya kollektivavtal ur ett jämställdhetsperspektiv.

## 5.4 Slutsatser

Den internationella genomgång som har gjorts i detta kapitel, och som till största delen bygger på den kartläggning som gjorts inom Arbetsmarknadsdepartementet, visar att det förekommer stora skillnader i ambitionsnivån i olika länder när det gäller krav på förebyggande arbete. Främjande av jämställdhet mellan kvinnor och män tycks vara det mål som flest länder har stiftat lagar kring, men det skiljer mycket i graden av ”skarpa” krav. Flera länder har också regler som endast riktar sig till offentliga instanser.

Den slutsats som kan dras är att det finns få länder som har så utvecklade och detaljerade krav på ett förebyggande arbete som Sverige redan i dag har. Dessutom finns inte heller i andra länder någon tillförlitlig utvärdering av de metoder som har använts. Det är därför svårt att finna några exempel från andra länder som kan tjäna som förebild för våra lagförslag. Kanada är ett land som har beskrivits som föregångare när det gäller exempelvis regler om lönekartläggning, och den lagstiftningen tjänade också som förebild för de svenska lönekartläggningsbestämmelserna.[40] Något annat som kan vara intressant för våra förslag har vi dock inte funnit.

Det som kan vara av intresse att konstatera är dock att Norges diskrimineringsombud har tagit fram ”systematisk likestillingsarbeid” (se ovan avsnitt 5.2.2) som ger en utvecklad arbetsmetod för att underlätta det förebyggande arbetet för den som ska tillämpa lagen. Vi kommer att diskutera en systematisk arbetsmetod i kapitel 8 nedan.

[39] a.a. s. 43.
[40] a.a. s. 30.

# 6 Effekter av aktiva åtgärder

Vi ska enligt våra direktiv 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. Vi ska göra en fördjupad analys av vilka metoder som är mest lämpliga för att nå det syfte som reglerna om aktiva åtgärder är avsedda att uppfylla. Därvid ska de synpunkter som framkommit med anledning av tidigare utredningar beaktas.

Tidigare utredningar har – som redogjorts för i kapitel 3 – lämnat förslag på utvidgning av bestämmelserna om aktiva åtgärder till att omfatta samtliga diskrimineringsgrunder och fler samhällsområden än vad som är fallet i dag. En del av den kritik som har riktats mot dessa förslag går ut på att effekterna av bestämmelserna om aktiva åtgärder inte har utretts tillräckligt och att det även brister i konsekvensanalyserna.

I Diskrimineringskommitténs betänkande, som lämnades år 2006, finns inga studier av vilka effekter då gällande bestämmelser om aktiva åtgärder hade.

Inom ramen för Utredningen om aktiva åtgärder inom diskrimineringsområdet genomfördes en studie som syftade till att utreda effekterna. Denna kritiserades i några av de särskilda yttrandena till betänkandet för att omfatta allt för få företag för att kunna läggas till grund för de förslag som framfördes. Regeringen har inte gått vidare med de förslag som utredningen lämnade.

Regeringen gav i oktober 2010 Statskontoret i uppdrag att undersöka effekterna av bestämmelserna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen. Uppdraget redovisades i mars 2011.

För att regler som ålägger arbetsgivare och utbildningsanordnare att vidta aktiva åtgärder ska anses meningsfulla bör det i vart fall finnas ett antagande om att dessa regler leder till de önskvärda effekterna. Med att reglerna ska leda till effekter menar vi här *dels* att regleringen ska vara så tydlig att de som ska följa reglerna förstår

vad som åligger dem att göra och att reglerna är möjliga att följa upp, *dels* att de åtgärder som ska vidtas enligt lagen har potential att leda till de önskade effekterna – dvs. att på ett generellt plan motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter. Genom att sammanställa de effektundersökningar som finns om reglerna om aktiva åtgärder får vi ett underlag inför en bedömning om det bör vidtas någon kompletterande undersökning.

Överväganden om reglernas effekter kompliceras av att frågan egentligen är tudelad. Enligt vår uppfattning måste först frågan om huruvida lagen efterlevs besvaras, dvs. om arbetsgivare och utbildningsanordnare vidtar de åtgärder som lagen ålägger dem. För den frågan är det enligt vår mening av underordnad betydelse av vilka skäl de som ska tillämpa lagen tycker att de vidtar åtgärderna. Det intressanta är i vilken utsträckning åtgärderna faktiskt vidtas. Därefter kommer frågan huruvida de åtgärder som vidtas har någon effekt för att motverka diskriminering eller främja lika rättigheter och möjligheter.

I detta kapitel redogör vi först för förarbetsuttalandena med anledning av Diskrimineringskommitténs förslag om en utvidgning av bestämmelserna om aktiva åtgärder (6.1). Därefter redogör vi för de effektstudier som finns: 2010 års effektundersökning (6.2), Statskontorets rapport (6.3) och övriga effektstudier (6.4). Därefter redovisar vi våra sammanfattande intryck av de möten med olika organisationer som utredningen genomfört (6.5). Slutligen följer vår analys och våra överväganden om effekterna av bestämmelserna om aktiva åtgärder (6.6).

## 6.1 Kritik mot Diskrimineringskommitténs förslag om utvidgning

Som redogjorts för ovan, avsnitt 3.3, lade Diskrimineringskommittén förslag gällande reglerna om aktiva åtgärder som innebar att dessa, såväl på arbetslivsområdet som på utbildningsområdet, skulle utvidgas till att omfatta samtliga diskrimineringsgrunder. Kommittén föreslog också att regler om skyldighet att vidta aktiva åtgärder skulle införas inom området värnplikt och civilplikt för samtliga diskrimineringsgrunder förutom ålder. Regeringen valde att inte gå vidare med förslagen om utvidgning. Som skäl för bedömningen anförs i förarbetena bl.a. följande.

> Regeringen vill av flera olika skäl för närvarande inte genomföra Diskrimineringskommitténs förslag att utöka bestämmelserna om aktiva åtgärder till att gälla fler diskrimineringsgrunder och nya samhällsområden. Någon utvärdering av effekter och resultat av de olika delarna av dagens skyldigheter att vidta aktiva åtgärder i arbetslivet och att upprätta planer är inte gjord och saknas också i kommitténs betänkande. Det finns således ingen klar och entydig bild om och på vilket sätt de olika bestämmelserna om aktiva åtgärder var för sig eller sammantaget haft effekter på företagens förebyggande arbete mot diskriminering. Dessutom har konsekvenserna av förslaget om aktiva åtgärder, som innebär nya förpliktelser för företagen, inte utretts eller kvantifierats i någon närmare omfattning av kommittén. I sammanhanget kan också nämnas regeringens riktlinjer för det fortsatta arbetet med regelförenkling.[1]

Att det saknades utvärdering av effekter och resultat av de då gällande reglerna om aktiva åtgärder framfördes alltså som ett skäl för att inte ändra regleringen i enlighet med Diskrimineringskommitténs förslag. Reglerna i de då gällande lagarna på diskrimineringsområdet fördes i stället i huvudsak oförändrade över till diskrimineringslagen.

## 6.2 Effektundersökningen i SOU 2010:7[2]

Mot bakgrund av den kritik som hade framförts mot Diskrimineringskommitténs förslag om utvidgning tillsatte regeringen i oktober 2008 en särskild utredare som skulle utreda reglerna om aktiva åtgärder och dess effekter på arbetet med att främja lika rättigheter och möjligheter, Utredningen om aktiva åtgärder på diskrimineringsområdet.

Utredaren hade till uppgift att undersöka effekterna av de bestämmelser om aktiva åtgärder som fanns i de tidigare gällande lagarna mot diskriminering. Utredaren skulle undersöka om och i så fall hur bestämmelserna hade 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 ingick att undersöka vilka aktiva åtgärder som har haft bäst effekt för respektive diskri-

[1] Prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering*, s. 318.
[2] Avsnittet bygger i huvudsak på *Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden,* SOU 2010:7.

mineringsgrund samt vilka kostnader åtgärderna medför för de berörda arbetsgivarna och utbildningsanordnarna.

Utredningen valde att låta ett undersökningsföretag, Arkitraven, undersöka hur reglerna[3] av aktiva åtgärder hade tillämpats inom arbetslivet och på utbildningsområdet. Undersökningen, Studier av aktiva åtgärder – kostnader och effekter av lagstiftningen, finns publicerad som en bilaga till betänkandet. Undersökningen genomfördes genom kartläggning av reglerna och strukturerade intervjuer med ett relativt begränsat antal arbetsgivare och utbildningsanordnare. Det är en kvalitativ studie av deras syn på arbetet med aktiva åtgärder. I studien ingick totalt 18 arbetsgivare och utbildningshuvudmän som intervjuades utifrån sina erfarenheter av arbete med de olika bestämmelserna om aktiva åtgärder som fanns på arbetslivets område (jämställdhetslagen och lagen om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning), och på utbildningsområdet (lagen om förbud mot diskriminering och annan kränkande särbehandling av barn och elever samt lagen om likabehandling av studenter i högskolan).

Studien som genomfördes av Arkitraven hade tre syften. Den skulle klargöra vilka konkreta effekter de aktiva åtgärderna hade haft vad gäller olika typer av diskriminering. Vidare skulle de kostnader som genomförandet av de aktiva åtgärderna hade medfört för de organisationer som omfattades av lagstiftningen klarläggas och bedömas. Slutligen skulle organisationernas uppfattning om hur arbetet med de aktiva åtgärderna skulle kunna förbättras kartläggas. Med effekter avsågs i studien förändringar som inträffat som en följd av vidtagna insatser kopplade till krav på aktiva åtgärder och som annars inte skulle ha inträffat. Då lagstiftningen vid tiden för undersökningen var uppdelad på flera lagar redovisas effekterna lag för lag.

När det gällde effekterna av *jämställdhetslagen och lagen om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet* definierades få unika direkta effekter som direkt kunde kopplas till lagstiftningen. Detta berodde enligt Arkitraven på flera faktorer. En var överlappningen mot arbetsmiljölagen vilken innebar att organisationerna lika ofta såg de insatser som sattes in som en konsekvens av denna lag. En annan var att organisationerna upplevde att de frågor som lagarna omfattade var en så pass integrerad del av samhället att de hade adresserats oavsett om det fanns lagstiftning eller inte. Slutligen menade man att

[3] Det var den numera upphävda regleringen av aktiva åtgärder som undersöktes, denna har dock i princip oförändrad överförts till diskrimineringslagen.

frågorna helt eller delvis reglerades även i kollektivavtal och i de fallen såg organisationerna snarare effekterna som en konsekvens av avtalet än av lagstiftningen. I undersökningen noterades även att en del av de intervjuade organisationerna inte följde lagens krav på upprättande av plan och lönekartläggning. Men enligt Arkitraven fanns det – baserat på studien – inte någon tydlig koppling mellan hur aktivt ett företag arbetade med frågorna i praktiken och i vilken mån kraven på planer och lönekartläggningar uppfylldes.

Vad gällde effekterna av *lagen om förbud mot diskriminering och annan kränkande särbehandling av barn och elever* låg dessa främst på två plan vilka skilde sig åt på flera sätt. På det ena planet fann man en slags administrativ effekt såtillvida att det arbete som bedrevs redan tidigare hade blivit mer strukturerat och systematiserat genom kravet på en likabehandlingsplan. Detta uppgavs av vissa av de intervjuade ha lett till ett ökat medvetande och en ökad förståelse bland personalen för frågorna. På det andra planet handlade det om effekter på individnivå då många av de insatser som vidtogs gjordes på barn- och elevnivå. Sådana insatser kunde enligt de intervjuade på sätt och vis hänföras till lagen även om det samtidigt var något som alltid hade gjorts. De intervjuade organisationerna uppgav att de såg ett behov av lagstiftningen och att de inte tyckte att det var problematiskt att arbeta i enlighet med den. Att upprätta likabehandlingsplaner upplevdes varken som jobbigt eller onödigt administrativt betungande.

Slutligen vad gäller effekterna av *lagen om likabehandling av studenter i högskolan* – som omfattade sex diskrimineringsgrunder – sades följande. Lagen ansågs av de intervjuade fylla ett tydligt behov. Flera av de insatser som vidtogs vid tiden för studien hade sannolikt inte vidtagits om inte lagstiftningen hade funnits. Detta gällde inte enbart likabehandlingsplanen utan även andra insatser. Störst effekt ansågs själva likabehandlingsplanen och tillsättandet av likabehandlingssamordnaren ha. De upplevt viktigaste effekterna var enligt studien medvetandegörandet och att frågorna hade lyfts, detta kunde potentiellt förändra attityder. Man hade också upplevt direkta om än tillfälliga effekter av informationskampanjer kopplade till lagen. Flera av de effekter som vidtagits, t.ex. för studenter med funktionshinder, var konkreta och gav effekter. Sådana insatser ansågs dock snarast hänförliga till krav i andra författningar eller regleringsbrev. Utöver de effekter som var unikt kopplade till likabehandlingslagen fanns det även en rad effekter som man menade även skulle kunna gå att hänföra till andra lagar.

Utredningen uttalade följande. Generellt tycks den viktigaste positiva effekten av reglerna om aktiva åtgärder inom arbetslivet vara att man i verksamheten ”tvingas tänka i termer av jämställdhet med jämna mellanrum.”[4] Kravet att ta fram en jämställdhetsplan gör att jämställdhetsfrågor lyfts upp med jämna mellanrum. Lagen som helhet kan sägas ha viss effekt, på det sättet att det man tänkt göra på sikt sker något snabbare. I flera av de fall där åtgärderna vidtagits snabbare än planerat har det dock enligt respondenterna inte varit de lagstadgade kraven i sig som varit den enda drivkraften utan kombinationen med tillsyn av Jämställdhetsombudsmannen (JämO).

På utbildningsområdet var de intervjuade mer positiva till lagstiftningens effekter. Erfarenheten av arbetet med likabehandlingsplaner visade enligt studien på flera positiva sidoeffekter för de inblandade under processens gång. Utbildningsanordnarnas syn på lagkraven var huvudsakligen positiv och samstämmig avseende behovet av dessa krav. Det har också framhållits att många av insatserna i likabehandlingslagen inte hade genomförts utan lagens krav.

Den generella bilden som framkom var att många av arbetsgivarna och utbildningsanordnarna sympatiserade med de krav som lagstiftningen uppställer, men eftersom åtgärderna inte upplevts som så kritiska eller akuta att genomföra har ingenting gjorts innan det kom uttryckliga krav på det i form av tillsyn. Det poängterades i intervjusvaren 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.

Utredningen anförde följande. 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 om aktiva åtgärder i lagstiftningen. Arkitravens underlag har haft ett viktigt informationsvärde när det gäller frågan om enskilda arbetsgivares syn på de olika paragraferna om aktiva åtgärder. Mindre starkt var 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.

[4] SOU 2010:7 s. 95.

Utredningen anförde vidare följande. Bilden som framställs i undersökningen är inte representativ för allt aktivt främjandearbete. Den visar dock på ett mönster av ett främjandearbete som generellt bedrivs enbart partiellt på arbetslivsområdet och sporadiskt på utbildningsområdet vilket underbyggs med utsagor från intervjuerna. Mönstret visar att aktiviteterna sällan utförs med anledning av de krav som ställs upp i lagen. De bestämmelser som i störst utsträckning följs är de om lönekartläggning, jämställdhetsplan och krav vid rekrytering. Detta bekräftas också av andra undersökningar av bl.a. JämO, Statskontoret och Medlingsinstitutet samt några internationella studier.

Betänkandet från Utredningen om aktiva åtgärder inom diskrimineringsområdet har inte remitterats.

## 6.3 Statskontorets rapport

Regeringen beslutade i oktober 2010 att ge Statskontoret i uppdrag att undersöka effekterna av bestämmelserna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen. I beslutet angav regeringen bl.a. följande. Den studie som genomfördes av 2010 års utredning gav inte underlag för några säkra slutsatser om aktörernas arbete med aktiva åtgärder hade någon effekt för att främja lika rättigheter och möjligheter. Det har framförts synpunkter genom de särskilda yttrandena i betänkandet om att studien inte kunde ligga till grund för bedömning av reglernas effekter. Frågan behövde därför utredas på nytt.

Regeringens uppdrag till Statskontoret innebar att Statskontoret skulle undersöka effekterna av bestämmelserna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen. Statskontoret redovisade sitt uppdrag i mars 2011 genom rapporten *Aktiva åtgärder mot diskriminering – effekter och kostnader*, 2011:4. Här beskrivs innehållet i rapporten såvitt avser effekter och kostnader. När det gäller tillsynen på diskrimineringsområdet redogörs för Statskontorets bedömning i kapitel 11.

### 6.3.1 Inledning

Statskontoret fick i uppdrag av regeringen att undersöka effekterna på arbetslivs- och utbildningsområdet av bestämmelserna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen och motsvarande tidigare gällande bestämmelser. Undersökningen skulle omfatta såväl tillämpningen

som effekten av reglerna om aktiva åtgärder och vilka kostnader arbetet med aktiva åtgärder medför. En annan del av uppdraget var att analysera Diskrimineringsombudsmannens tillsynsuppgift i förhållande till Arbetsmiljöverkets.

Statskontoret uppdrog till ett konsultföretag att genomföra en analys av effekterna och kostnaderna som följer av tillämpningen av bestämmelserna om aktiva åtgärder. En utgångspunkt vid upphandlingen var enligt Statskontoret att konsultens rapport skulle uppfylla de krav som ställdes i regeringens uppdrag.

Inriktningen på Statskontorets uppdrag var att den undersökning som skulle genomföras skulle ha ett betydligt större urval än den som genomfördes av Utredningen om aktiva åtgärder inom diskrimineringsområdet.

Undersökningen utfördes som en postal enkätundersökning (enkäten skickas med post) och riktade sig till 220 arbetsgivare och 17 utbildningssamordnare. Tyvärr var svarsfrekvensen låg, endast 33 procent av arbetsgivarna och 59 procent av utbildningssamordnarna besvarade enkäten. En bortfallsanalys genomfördes. Bortfallsanalysen indikerade att de arbetsgivare som besvarat enkäten hade arbetat med aktiva åtgärder i högre grad än de som inte besvarat den. Detta är visserligen endast en indikation men gör ändå att det framstår som sannolikt att de resultat som redovisas i rapporten avseende arbetslivsområdet är något överskattade. Det poängteras i rapporten att de som deltog i undersökningen redan hade varit föremål för tillsyn. Att urvalet skulle göras bland arbetsgivare och utbildningssamordnare som varit föremål för tillsyn av DO eller någon av de tidigare ombudsmännen angavs i uppdraget. Statskontoret menar att detta innebär att det inte är osannolikt att intresset och kunskapen om dessa frågor är lägre hos andra arbetsgivare och utbildningssamordnare som ännu inte omfattats av tillsyn. En annan reservation vid tolkningen av resultaten är att urvalsramen när det gäller utbildningsanordnare inte omfattat fler än 17 stycken, trots att undersökningen genomförts som en totalundersökning.

### 6.3.2 Aktiva åtgärder på arbetslivsområdet

#### Vilka åtgärder som vidtas och bestämmelsernas påverkan på insatserna

De flesta av de arbetsgivare som besvarade enkäten uppgav att de arbetat aktivt mot diskriminering. I undersökningen angavs för varje bestämmelse om aktiva åtgärder olika relevanta åtgärder som antingen anges uttryckligen i lagen eller som kan vara lämpliga att genomföra för att möta lagens allmänna formuleringar. Sammanlagt räknades 25 insatser upp och arbetsgivarna angav därefter vilka av dessa som man genomfört.

Vanliga åtgärder som arbetsgivarna uppgav att de hade genomfört var att utarbeta policyer och att genomföra utbildningar. Samtliga uppgav att de hade en policy mot trakasserier. Så många som 69 procent uppgav att de hade genomfört utbildningar i jämställdhet och ungefär lika många (72 procent) att de hade genomfört utbildningar i hur man rekryterar utan att diskriminera. Ett annat vanligt förekommande område inom vilket arbetsgivarna uppgav att de hade vidtagit vissa åtgärder var i syfte att underlätta för arbetstagarna att kunna förena arbete och föräldraskap. Vanligast var att utarbeta en policy, det uppgav så många som 90 procent att de hade gjort. Lika många uppgav att de informerade aktivt kring arbete och föräldraskap. Få uppgav att de vidtagit mer konkreta insatser inom detta område. Här kan nämnas att det var 35 procent av arbetsgivarna som uppgav att de hade underlättat för småbarnsföräldrar genom att minska övertidsarbete. Möjlighet till delat chefskap erbjöds enligt svaren av 30 procent och 43 procent av arbetsgivarna uppgav sig ha kartlagt personalens syn på personers lika värde.

Av Statskontorets rapport framgår att arbetsgivarna uppgav att de hade vidtagit åtgärder mot diskriminering i relativt hög utsträckning, i synnerhet såvitt avser insatser som syftar till att motverka diskriminering på grund av kön. När det gäller åtgärder som är inriktade på att motverka diskriminering på grund av etnisk tillhörighet, religion och trosuppfattning var det få arbetsgivare som uppgav att de hade vidtagit några åtgärder.

Enligt rapporten ansåg en stor majoritet av arbetsgivarna att det inte i första hand var diskrimineringslagens krav på aktiva åtgärder som var den drivande faktorn bakom de insatser som de hade vidtagit. Tvärtom ansåg 62 procent att de åtgärder som vidtagits, sett

över alla paragraferna i 3 kap. diskrimineringslagen, i liten eller mycket liten utsträckning eller inte alls, hade föranletts av lagens krav.

Vilka bestämmelser ansågs då ha störst inverkan på att åtgärder vidtogs? Enligt Statskontorets rapport ansåg arbetsgivarna att det var bestämmelserna om lönekartläggning (3 kap. 10 § DL) som hade haft störst påverkan. Här tyckte drygt hälften att lagens krav i mycket stor eller stor utsträckning hade föranlett insatser. Knappt hälften ansåg att bestämmelserna om handlingsplan för jämställda löner (3 kap. 11 § DL) och jämställdhetsplan (3 kap. 13 § DL) i mycket stor eller stor utsträckning hade föranletts av diskrimineringslagens krav.

De paragrafer som arbetsgivarna enligt rapporten ansåg hade minst betydelse var bestämmelserna om rekrytering av det underrepresenterade könet (3 kap. 9 § DL), anpassning av arbetsförhållanden för att lämpa sig för alla arbetstagare oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning (3 kap. 4 § DL) samt skyldigheten att verka för att alla personer ska ges möjlighet att söka lediga anställningar (3 kap. 7 § DL). Här ansåg så många som ungefär tre fjärdedelar att de insatser som vidtagits inte hade något samband med lagens krav.

På frågan om vad som kan föranleda att insatser vidtas stämde de svar som framkom i undersökningen i hög grad med de slutsatser som drogs i 2010 års studie. Arbetsgivarna framförde att det är viktigt att framstå som en modern och progressiv arbetsgivare och att det i vissa fall är till och med nödvändigt att aktivt arbeta mot diskriminering för att locka till sig och behålla arbetskraft. Arbetstagare har förväntningar om hur en arbetsplats ska fungera och arbetsgivare jämför sig också med varandra. Till detta kommer de krav som ställs i annan lagstiftning, t.ex. arbetsmiljölagen.

Statskontoret menar sammanfattningsvis att de insatser mot diskriminering som arbetsgivarna gör kan ha sin grund i såväl ett egenintresse som lagstiftningen och att det är svårt att mer precist härleda orsakssambanden. Statskontoret utesluter inte att diskrimineringslagen – direkt eller indirekt – bidrar till att åtgärder vidtas, trots att enkätsvaren tyder på att lagen har en relativt liten betydelse.

De resultat som framkommit i studien är förhållandevis lika såvitt avser olika kategorier av arbetsgivare. Skillnaden mellan t.ex. offentliga och privata arbetsgivare är små, de har i princip vidtagit samma åtgärder. En skillnad kan sägas vara att offentliga arbetsgivare i högre grad verkar satsa på bredare utbildningar och seminarier om diskriminering medan privata arbetsgivare sätter större

fokus på rekryteringssituationen. Inte heller könsfördelningen på arbetsplatserna verkar spela någon större roll för vilka åtgärder som vidtagits enligt de resultat som redovisas i Statskontorets rapport.

### Aktiva åtgärders påverkan på förutsättningarna för lika rättigheter och möjligheter

I den enkät som Statskontoret lät utföra ombads arbetsgivarna att redovisa sin upplevelse av hur insatserna mot diskriminering har påverkat förutsättningarna för lika rättigheter och möjligheter. Svaren ger en indikation på den subjektiva uppfattningen av effekterna och inte en bild av de faktiska effekterna.

Fler än hälften av de arbetsgivare som besvarade enkäten angav att de vidtagna åtgärderna haft inget, mycket litet eller litet genomslag på diskrimineringen. Mest verkningsfulla åtgärder ansåg de att lönekartläggningen (3 kap. 10 § DL) och handlingsplaner för jämställda löner (3 kap. 11 § DL) är. Ungefär hälften ansåg att dessa åtgärder har genomslag på diskrimineringen i mycket stor eller stor utsträckning.

Minst påverkan har, enligt två tredjedelar av arbetsgivarna, kraven på anpassning av arbetsförhållandena för att lämpa sig för alla arbetsgivare oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning (3 kap. 4 § DL) och utbildning (3 kap. 8 § DL).

Det ska nämnas att flera arbetsgivare i kommentarer till enkätundersökningen poängterat att de upplever att det inte förekommer någon diskriminering hos dem och att de aktiva åtgärderna därför inte påverkar förutsättningarna för lika rättigheter och möjligheter.

Statskontoret drar i rapporten slutsatsen att trots att arbetsgivarna gör insatser mot diskriminering i enlighet med bestämmelserna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen så har de allra flesta av dem ingen tilltro till att insatserna har betydelse för de mål som lagen syftar till.

### De olika diskrimineringsgrunderna

En annan del i Statskontorets uppdrag var att undersöka om tillämpningen av bestämmelserna om aktiva åtgärder skiljer sig åt mellan de olika diskrimineringsgrunderna och vilken orsaken i sådant fall kan vara till detta.

Av Statskontorets rapport framgår att det finns skillnader i vilken utsträckning olika insatser vidtas. Arbetsgivarna uppgav att de varit särskilt aktiva när det gäller insatser som syftar till att motverka könsdiskriminering och till att underlätta för arbetstagare att förena förvärvsarbete och föräldraskap. Åtgärder som riktar sig mot diskriminering på grund av etnisk tillhörighet, religion och trosuppfattning uppgav de att de vidtagit i jämförelsevis mindre utsträckning.

Statskontoret konstaterar i rapporten följande. Det finns flera olika anledningar till att insatser mot könsdiskriminering är de åtgärder som arbetsgivarna har prioriterat. Det är jämställdhetsfrågorna som har varit i fokus under en längre tid och det finns här ett större tryck från de fackliga organisationerna. Det kan också vara så att det upplevs som svårare och mera känsligt att arbeta med frågor om etnicitet, religion och trosuppfattning samt sexuell läggning än med jämställdhetsfrågor. Till det kommer de problem som följer av att de anställda inte ”kategoriseras” med avseende på etnicitet, religion eller trosuppfattning eller sexuell läggning.

### 6.3.3 Aktiva åtgärder på utbildningsområdet

#### Vilka åtgärder som vidtas och bestämmelsernas påverkan på insatserna

De utbildningsinstitutioner som deltog i studien fick möjlighet att svara på frågorna såväl i sin funktion som arbetsgivare som i sin funktion som utbildningsanordnare i diskrimineringslagens mening. När det gäller arbetsgivarrollen följer svaren samma mönster som för övriga arbetsgivare som deltagit i studien. De utbildningsinstitutioner som deltog var, bortsett från en kommun, från universitets- och högskoleområdet.

Av de utbildningsanordnare som besvarade enkäten uppgav så gott som samtliga att de – när det gäller det som specifikt gäller utbildningsanordnarrollen – hade vidtagit alla de åtgärder som diskrimineringslagen uttryckligen kräver. Man ansåg sig också ha vidtagit flera andra åtgärder för att leva upp till diskrimineringslagens mer allmänna krav på aktiva åtgärder. Som exempel uppgavs att man tagit fram och följt upp policyer och planer samt att man utbildat lärare och studenter.

När det gäller frågan om insatserna föranletts av diskrimineringslagen hade utbildningsanordnarna en mycket mer positiv bild

än arbetsgivarna. Så många som två tredjedelar ansåg att de insatser de vidtagit och som riktats mot diskriminering av barn, elever och studenter var föranledda av diskrimineringslagens krav i mycket stor eller stor utsträckning. Det var alltså nästan dubbelt så stor andel utbildningsanordnare som arbetsgivare som ansåg att lagen hade lett till att de hade vidtagit aktiva åtgärder. Här ska dock erinras om att det endast var 17 utbildningsanordnare som omfattades av enkäten.

### Aktiva åtgärders påverkan på förutsättningarna för lika rättigheter och möjligheter

Även på utbildningsområdet var en del av syftet med Statskontorets undersökning att belysa vilken betydelse arbetet mot diskriminering har haft för lika rättigheter och möjligheter. I sin egenskap av arbetsgivare skiljer sig inte utbildningsanordnarnas svar från övriga arbetsgivare när det gäller denna fråga – de aktiva åtgärder som de vidtar på arbetslivsområdet anses ha liten betydelse för att motverka diskriminering.

Tilltron till att de åtgärder som vidtas och som berör barn, elever och studenter har genomslag mot diskriminering var något större. Hälften av utbildningsanordnarna ansåg att de specifika åtgärderna i diskrimineringslagen – målinriktat arbete enligt 3 kap. 14 § DL, åtgärder mot trakasserier enligt 3 kap. 15 § DL och likabehandlingsplan enligt 3 kap. 16 § DL – har genomslag i mycket stor eller stor utsträckning.

### De olika diskrimineringsgrunderna

Även på utbildningsområdet var en annan del i Statskontorets uppdrag att undersöka om tillämpningen av bestämmelserna om aktiva åtgärder skiljer sig åt mellan de olika diskrimineringsgrunderna och vilken orsaken i sådana fall kan vara till detta.

Liksom arbetsgivarna uppgav utbildningsinstitutionerna att de arbetade mest med jämställdhetsfrågor. Inom utbildningsområdet finns till skillnad mot arbetslivsområdet även diskrimineringsgrunden funktionshinder. När det gäller åtgärder som riktas mot denna diskrimineringsgrund uppgav utbildningsanordnarna att de var lika aktiva som när det gäller kön. Däremot uppgav de att diskrimine-

ringsgrunderna etnicitet, religion och trosuppfattning samt sexuell läggning fick mindre uppmärksamhet.

### 6.3.4 Kostnader för arbetet med aktiva åtgärder

I Statskontorets uppdrag ingick även att bedöma vilka kostnader som arbetet med aktiva åtgärder hade medfört. Även här rör det sig om siffror baserade på arbetsgivarnas respektive utbildningsanordnarnas uppskattning av kostnaderna.

*Arbetsgivarna* hade mycket svårt att ange kostnaderna för de aktiva åtgärder som vidtas. Kostnadsredovisningen är därför förenad med stor osäkerhet. Arbetsgivarna uppskattade kostnaden till ca 800 kronor per år och anställd. Den största posten avsåg utbildning enligt 3 kap. 8 § DL (paragrafen handlar om åtgärder, t.ex. utbildning, för att främja jämn könsfördelning) vilken beräknades kosta ca 170 kronor per år och anställd. Arbetet med att förebygga trakasserier enligt 3 kap. 6 § DL, samverkan enligt 3 kap. 1 § DL och arbetet med åtgärder för att underlätta arbete och föräldraskap enligt 3 kap. 5 § DL uppskattades kosta nästan lika mycket. Övriga insatser som vidas enligt 3 kap. DL uppskattades kosta ca 130 kronor per år och anställd. Statskontoret har i sin rapport ställt de uppskattade kostnaderna för de olika insatserna emot varandra och i relation till hur effektiva arbetsgivarna har uppgett att de anser att insatserna är. Den insats som då framstår som mest kostnadseffektiv är att upprätta handlingsplaner för jämställda löner. Mer än hälften av arbetsgivarna (59 procent) ansåg att denna åtgärd i mycket stor eller stor utsträckning resulterar i minskad diskriminering och den uppskattade kostnaden för åtgärden var ca 7 kronor per anställd och år. Utbildning och kompetensutveckling, som beräknade kosta ca 170 kronor per år och anställd, ansåg endast 44 procent av arbetsgivarna bidrar till minskad diskriminering i stor eller mycket stor utsträckning. Andra relativt dyra insatser som arbetsgivarna inte ansåg att de leder till så stora positiva effekter var insatser för att förena förvärvsarbete och föräldraskap, samverkan mellan arbetsgivare och fackliga organisationer, åtgärder för att motverka trakasserier och åtgärder för att främja jämn fördelning mellan kvinnor och män i skilda typer av yrken.

Även *utbildningsanordnarna* fick uppskatta kostnaderna för arbetet med aktiva åtgärder. Kostnadsredovisningen är även här förenad med stor osäkerhet eftersom det är fråga om uppskattade kostnader

och en mycket liten grupp respondenter. De uppskattade kostnaderna skiljer sig också mycket åt mellan de utbildningsanordnare som deltog i undersökningen. I genomsnitt uppskattade utbildningsanordnarna att det kostade 27 kronor per år och student att leva upp till lagens krav på ett målinriktat arbete för att främja lika rättigheter och möjligheter enligt 3 kap. 14 § DL. Att vidta åtgärder för att förebygga och förhindra trakasserier enligt 3 kap. 15 § DL uppskattades kosta ca 13 kronor per år och student medan arbetet med att upprätta och följa upp likabehandlingsplanerna enligt 3 kap. 16 § DL uppskattades kosta 9 kronor per år och student.

### 6.3.5 Jämförelse med effektstudierna i SOU 2010:7

Det företag som på uppdrag av Statskontoret genomfört undersökningen har i sin rapport[5] jämfört de resultat man kommit fram till i rapporten och de resultat som redovisades i den undersökning som 2010 års utredning lät utföra. Man konstaterar att det uppdrag som regeringen gett Statskontoret och de frågor som regeringen önskar svar på är mycket snarlika de frågor som analyserades av konsultföretaget på uppdrag av 2010 års utredning. Man påpekar dock att den studie som genomförts på uppdrag av Statskontoret har grundats på ett betydligt bredare underlag.

I den jämförelse som görs anförs följande. De resultat som framkommit i undersökningen påminner i vissa delar om de som kom fram i den tidigare konsultrapporten, t.ex. bekräftas den bild som framträdde i 2010 års utredning av enkäten när det gäller jämställdhetsfrågor, frågor om arbete och föräldraskap samt frågor kring arbetsförhållanden. Gemensamma resultat från de båda undersökningarna är att det framkommer att organisationerna genomför lönekartläggningar, tar fram policyer och vidtar vissa åtgärder för att underlätta för arbetstagarna att förena arbetsliv och föräldraskap. Det har i båda studierna framkommit att detta för företagen och de offentliga institutionerna ses som image och en överlevnadsfråga. Arbetsgivarna menar att utan åtgärder på dessa områden kan man inte konkurrera om arbetskraften. Däremot skiljer sig resultaten åt i de båda undersökningarna när det gäller åtgärder mot trakasserier. Resultaten i 2010 års undersökning visade att endast ett fåtal av de organisationer som intervjuats uppgett att de tagit fram policyer och handlingsplaner medan den undersökning som gjordes på uppdrag

[5] Bilaga 2 till Statskontorets rapport.

av Statskontoret visar att en övervägande del av de organisationer som svarat på enkäten uppgett att de har gjort det och att de dessutom gjort det sedan lång tid tillbaka och inte endast de tre senaste åren.[6]

När det gäller frågan om huruvida de aktiva åtgärderna på arbetslivsområdet föranletts av diskrimineringslagens bestämmelser om aktiva åtgärder stämmer svaren i undersökningen väl med de slutsatser som dras i den tidigare konsultrapporten. Uppgiftslämnarna anser i huvudsak att de åtgärder som vidtagits i mycket liten eller liten utsträckning föranletts av lagen.[7]

När det gäller uppskattade kostnader skiljer sig resultaten ganska mycket åt. Dessa angavs vara betydligt lägre i 2010 års undersökning än i den som ligger till grund för Statskontorets rapport. En förklaring till skillnaderna är enligt den senare rapporten att kostnadsuppskattningarna i deras enkät även omfattar åtgärder för att motverka diskriminering på grund av etnisk tillhörighet, religion och trosuppfattning medan 2010 års undersökning endast omfattade kostnader för åtgärder som syftade till jämställdhet mellan könen. En sammanvägd bedömning menar man pekar ändå på att arbetsgivarnas kostnader för att motverka diskriminering totalt sätt är högre än vad typfallen i den tidigare studien indikerar.[8]

När det gäller utbildningsanordnare görs en jämförelse med den tidigare konsultrapporten endast avseende de uppskattade kostnaderna. I den tidigare undersökningen skattades kostnaderna per elev i grundskola och gymnasium till 430 kronor per elev och år. För universitet och högskola till 20 kronor per student och år. I den studie som ligger till grund för Statskontorets rapport var det endast en kommun som besvarade enkäten, denna angav en betydligt lägre kostnad än 430 kronor per elev. Övriga som besvarade enkäten var universitet och högskolor. Deras genomsnittliga kostnad per student och år uppgick till 48 kronor. På grund av det begränsade antalet respondenter är det beräknade genomsnittet mycket osäkert.

[6] a.a. s. 20 f.
[7] a.a. s. 22 f.
[8] a.a. s. 26.

### 6.3.6 Diskrimineringsombudsmannens kommentarer med anledning av Statskontorets rapport

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har yttrat[9] sig över Statskontorets rapport. I yttrandet framför DO vissa synpunkter på rapporten.

När det gäller själva undersökningen är det enligt DO:s uppfattning en brist att urvalet endast har omfattat arbetsgivare som varit föremål för granskning av en av de tidigare ombudsmännen, nämligen JämO. DO har i ett tidigt skede informerat om att även den tidigare Ombudsmannen mot etnisk diskriminering genomfört granskningar av arbetsgivares aktiva åtgärder. De arbetsgivare som har ingått i undersökningen har dessutom enbart varit föremål för tillsyn när det gäller bestämmelserna om lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner. Det är DO:s uppfattning att urvalet av arbetsgivare påverkar resultaten i undersökningen.

Som Statskontoret har poängterat har undersökningen haft en låg svarsfrekvens och resultaten måste därför tolkas försiktigt. DO menar att det för att få en bild av effekterna hade krävts en annan typ av undersökning. Enligt DO:s mening räcker det inte att fånga upp ett antal arbetsgivares subjektiva uppfattning i en enkät. Här skulle i stället krävas en undersökning som också mäter arbetsgivarens förståelse och kunskap om lagen och dess implementering. Dessutom måste enligt DO:s uppfattning även andra parter än arbetsgivarna tillfrågas, som exempel nämns fackliga organisationer och arbetstagare.

En sak som enligt DO saknas i Statskontorets undersökning är en diskussion om vad som menas med effekter, t.ex. låga kostnader eller en arbetsplats som är fri från diskriminering. Inte heller vem effekterna är till för berörs, dvs. om det är effekterna för arbetsgivarna, arbetstagarna eller för staten. DO menar att forskning av genomförande och implementering av stora projekt från olika arbetsorganisationer visar att det är svårt att mäta effekter på kort sikt samt att det fortfarande saknas bra kvalitativa mått på vad som anses vara effektivt och framgångsrikt. DO:s uppfattning är därför att Statskontorets undersökning, i likhet med 2010 års utrednings undersökning, inte kan bidra till några generella slutsatser om hur lagen fungerar i dag.

[9] Diskrimineringsombudsmannens kommentarer med anledning av Statskontorets rapport 2011:4, Ärende LED 2011/58, 2011-04-06.

DO redovisar i yttrandet de slutsatser myndigheten drar mot bakgrund av Statskontorets rapport. DO menar att lagstiftningen om aktiva åtgärder behöver förtydligas och skärpas i flera delar för att nå de mål den syftar till. Det är DO:s uppfattning att en viktig orsak till att det är vanligare att aktiva åtgärder vidtas på jämställdhetsområdet än när det gäller att främja lika rättigheter och möjligheter oavsett etnisk tillhörighet och religion är att lagreglerna när det gäller kön är skarpare och mer konkreta. De bestämmelser som arbetsgivarna enligt Statskontorets undersökning uppger vara mest verkningsfulla, lönekartläggningsbestämmelserna och kravet på jämställdhetsplan, tillhör diskrimineringslagens mest konkreta och detaljerade bestämmelser om aktiva åtgärder. Det är också dessa som uppges ha haft störst påverkan på arbetsgivarnas arbete med aktiva åtgärder. Enligt DO behövs dessutom förbättrade sanktionsmöjligheter. Dagens system med vitesföreläggande är enligt DO:s uppfattning inte effektivt. DO konstaterar i sitt yttrande att detaljerade bestämmelser i lagen ger effekt och att det behövs skarpare bestämmelser om aktiva åtgärder för att syftet med lagen ska uppnås. Detta menar DO skulle dessutom öka förutsättningarna för en mer effektiv och rättssäker tillsyn.

## 6.4 Övriga effektstudier

Några egentliga effektstudier utöver de ovan beskrivna har vi inte funnit. Utredningen om aktiva åtgärder inom diskrimineringsområdet redogjorde däremot i sitt betänkande för ett antal forskningsstudier om aktiva åtgärder i arbetslivet. I sitt betänkande diskuterade utredningen resultat utifrån olika svenska och internationella studier och forskning som berör arbetet med aktiva åtgärder på arbetsplatserna. Enligt vad som anges i utredningens betänkande saknas det emellertid nästan helt forskning som systematiskt undersökt hur de olika bestämmelserna om aktiva åtgärder enligt jämställdhetslagen har bedrivits och vilken betydelse jämställdhetsplanerna har haft i det faktiska jämställdhetsarbetet.[10]

De studier som Utredningen om aktiva åtgärder inom diskrimineringsområdet fann handlade för det mesta om jämställdhetsplaner, dvs. förekomsten av jämställdhetsplaner och arbetsgivarnas och de fackliga organisationernas inställning till planerna.

[10] Se avsnitt 2.1.6, 2.1.9 och 2.1.10 i SOU 2010:7.

## 6.5 Sammanfattande intryck av möten med organisationer

Vi har träffat ett antal organisationer som företräder människor som skyddas av de olika diskrimineringsförbuden.[11] En av frågorna som vi har diskuterat med organisationerna är hur effektiva dagens krav på aktiva åtgärder är, dvs. om kraven leder till en förbättrad situation för målgrupperna.

Organisationerna har inte gett någon klar bild av hur aktiva åtgärder generellt påverkar främjandet av lika rättigheter och möjligheter. På arbetslivsområdet har framförallt lönekartläggningen framhållits som en aktiv åtgärd som verkligen har betydelse för jämställdheten. Många organisationer som inte arbetar med frågan om jämställdhet mellan könen har hänvisat just till bestämmelserna om lönekartläggning (och aktiva åtgärder för jämställdhet generellt), som en förebild för vad som bör göras även beträffande andra diskrimineringsgrunder.

När det gäller utbildningsområdet är många organisationer överens om att kravet på att vidta aktiva åtgärder och särskilt bestämmelsen om likabehandlingsplan visserligen tillämpas i relativt stor utsträckning, men att det förebyggande arbetet många gånger är alltför allmänt hållet och bara utgör en administrativ arbetsuppgift. Likabehandlingsplanerna saknar ofta konkret återverkan i den dagliga verksamheten, vilket innebär att den inte ger det resultat som är avsikten med planen. Det har framförts att planen över huvud taget inte leder till någon förändring och att några av diskrimineringsgrunderna ofta helt saknas.

Det största värdet av kraven på att vidta aktiva åtgärder tycks enligt organisationerna vara att arbetsgivare och utbildningsanordnare tvingas diskutera värderingar och normer, vilket kan leda till attityd- och beteendeförändringar på arbetsplatser och i skolor. Även om organisationerna inte har kunnat peka på några konkreta resultat, med undantag av lönekartläggning och åtgärder med anledning av den, har alla organisationer som vi träffat framfört att anser att reglerna om aktiva åtgärder inom arbetslivet och utbildningsområdet bör behållas och även utökas till att omfatta alla diskrimineringsgrunderna. Organisationerna anser att om aktiva åtgärder verkligen vidtas så motverkar det diskriminering, inte minst i form av trakasserier.

[11] Se avsnitt 3.2 angående vilka organisationer vi har träffat.

Även fackliga organisationer har medlemmar som skyddas av de olika diskrimineringsförbuden. LO, TCO och Saco har ingått i den referensgrupp som varit knuten till utredningen och har löpande under utredningens gång lämnat sina åsikter och synpunkter till utredningen, vilka i vissa delar redovisas i de olika avsnitten.

## 6.6 Analys och överväganden

Syftet med reglerna om aktiva åtgärder är att få arbetsgivare och utbildningsanordnare att arbeta förebyggande mot diskriminering och för att främja lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet och inom utbildningsområdet. Frågan är dock hur detta förbyggande och främjande arbete ska bedrivas för att vara effektivt. I detta kapitel har vi behandlat vilken effekt dagens regler om aktiva åtgärder kan ha och redogjort för de studier som finns på området.

### Bestämmelsernas efterlevnad

Det är självklart av intresse att få kunskap om i vilken utsträckning bestämmelserna om aktiva åtgärder efterlevs. En lag som inte efterlevs kan rimligen inte ha några effekter.

I den enkätundersökning som ligger till grund för Statskontorets rapport angavs för varje bestämmelse i diskrimineringslagen ett antal olika relevanta åtgärder som antingen direkt framgår av lagen eller som kan vara lämpliga att vidta för att möta lagens allmänna formuleringar. Här finns därför visst material som kan läggas till grund för att bilda sig en uppfattning om i vilken utsträckning lagen efterlevs.

På arbetslivsområdet indikerar svaren att arbetsgivarna i relativt stor utsträckning inte följer lagen, men svaren är motsägelsefulla. Arbetsgivarna uppger att de arbetar aktivt mot diskriminering, men när det kommer till de uppräknade åtgärderna så uppger hälften att de inte vidtar större delen av åtgärderna. Detta resultat är än mer tydligt när de gäller andra diskrimineringsgrunder än kön. De uppger också att de inte vidtar de åtgärder de vidtar med anledning av lagens bestämmelser.

På utbildningsområdet ser det annorlunda ut. Här uppger så gott som samtliga tillfrågade att de har vidtagit alla de åtgärder som diskrimineringslagen kräver och även ett flertal andra åtgärder för

att leva upp till de mer allmänna kraven. Det ska dock än en gång erinras om att det var så få som 17 utbildningsanordnare som omfattades av Statskontorets enkät. Utbildningsanordnarna har därutöver en mer positiv bild när det gäller frågan huruvida insatserna föranletts av diskrimineringslagen. Nästan dubbelt så stor andel av utbildningsanordnarna ansåg att diskrimineringslagen hade lett till att de vidtagit insatser.

Som vi redan anfört är det enligt vår uppfattning av mindre intresse huruvida de som ska tillämpa lagen upplever att de vidtar en åtgärd på grund av lagen så länge åtgärden vidtas, men resultatet i en effektundersökning torde påverkas negativt av att tillämparen inte anser att åtgärderna vidtas enligt diskrimineringslagen utan på grund av något annat. Vi konstaterar också att så vitt vi har kunnat finna så saknas det en utredning som försökt mäta bestämmelsernas verkliga effekt, de som finns bygger på tillämparnas självskattningar.

## Bestämmelsernas effektivitet

Vi har inte kunnat finna några heltäckande effektstudier, vilket med tanke på studiernas komplexitet är förståeligt. I de två effektstudier som vi har redovisat, den som utfördes på uppdrag av Utredningen om aktiva åtgärder inom diskrimineringsområdet och den som utfördes på uppdrag av Statskontoret, har samma angreppsvinkel valts. Effekter och kostnader har studerats utifrån ett arbetsgivar- och utbildningsanordnarperspektiv. Utredarna har efterfrågat vilken effekt arbetsgivarna respektive utbildningsanordnarna anser att bestämmelserna om aktiva åtgärder har och hur mycket arbetet med dessa kostar per år. Detta kan vara ett naturligt angreppssätt. När det gäller att utreda effekterna i den betydelsen hur åtgärderna påverkar eller motverkar förekomsten av diskriminering, kan metoden emellertid ifrågasättas. Av utredningarna framgår att ett antal åtgärder faktiskt vidtas. Studierna ger dock vid handen att arbetsgivarna anser att de inte vidtar dessa åtgärder på grund av lagen och att de dessutom anser att flera av åtgärderna inte leder till några större effekter. Synpunkter som att det inte förekommer diskriminering hos arbetsgivaren i fråga har också framförts. Överlag verkar det vara en vanligt förekommande uppfattning att diskriminering förekommer någon annanstans och hos någon annan arbetsgivare. Detta är uppfattningar som sannolikt påverkar resultaten av undersökningarna. Anser man att det inte förekommer någon diskriminering är det lätt

att dra slutsatsen att de åtgärder som arbetsgivaren trots allt vidtar inte har någon effekt eftersom allt redan fungerar.

De ovan redovisade effektstudierna har redovisat arbetsgivares och utbildningsanordnares uppfattningar och uppskattningar. Ingen av utredningarna har undersökt de utsatta gruppernas eller de fackliga organisationernas uppfattning. Ett led i att undersöka vilka effekter dagens regler om aktiva åtgärder har borde vara att även utröna dessa gruppers syn på frågan. Det är bl.a. mot denna bakgrund som vi har haft möten med ett antal organisationer inom diskrimineringsområdet (se ovan avsnitt 3.2). Även om ett sådant tillvägagångssätt naturligtvis inte ger någon heltäckande bild kan det ändå ge en uppfattning om hur dessa grupper ser på frågorna, på samma sätt som vissa arbetsgivare och några utbildningsanordnare fått ge uttryck för sin uppfattning i redovisade undersökningar. De fackliga organisationerna har, som vi redan nämnt, haft möjlighet att inom ramen för utredningen att lämna sina synpunkter.

Den generella slutsats som kan dras av möten med organisationerna är att de har en positiv syn på att det finns lagstadgade krav på förebyggande åtgärder. Samtliga organisationer som vi har träffat har framfört att lagkravet på aktiva åtgärder bör behållas och även utökas till att omfatta alla lagens diskrimineringsgrunder.

Resultaten av den av Statskontoret genomförda undersökningen tyder på att diskrimineringslagens bestämmelser om aktiva åtgärder har en relativt liten betydelse för arbetsgivarnas agerande och att det inte är i huvudsak kraven i lagen som ligger bakom de insatser som vidtas. Statskontoret anger emellertid i sin rapport att de trots resultaten ändå inte utesluter att diskrimineringslagen – direkt eller indirekt – bidrar till de insatser som vidtas. Även Diskrimineringsombudsmannen har framfört till utredningen att myndigheten är övertygad om ett arbete med aktiva åtgärder utfört på rätt sätt ger effekt.

Som vi sade inledningsvis anser vi att frågan om bestämmelsernas effekter egentligen är tudelad och att man för att få en rättvisande bild borde inleda med att undersöka i vilken utsträckning lagen följs. Vår uppfattning är här att det viktiga är att åtgärder vidtas och inte huruvida arbetsgivare eller utbildningsanordnare anser att de vidtar dem till följd av just reglerna i diskrimineringslagen. I vilken utsträckning lagens bestämmelser faktiskt följs går emellertid inte att säkert finna svar på i de effektstudier vi redogjort för ovan då dessa mätt vad de arbetsgivare och utbildningsanordnare som deltagit i respektive studie själva har för syn. Vi anser oss trots detta

kunna dra slutsatsen att det är sannolikt att bestämmelserna om aktiva åtgärder har bidragit till att arbetsgivare och utbildningsanordnare vidtagit de åtgärder de uppger sig ha vidtagit.

## Ytterligare utredning?

Både DO och 2010 års utredning har anfört att det för att kunna dra slutsatser om lagens effektivitet i förhållande till dess ändamål skulle krävas en djupare analys av lagens förmåga att gripa in i den struktur som upprätthåller ojämställdhet och diskriminering.

En grundläggande fråga är dock om det över huvud taget är möjligt att mäta effekterna av bestämmelserna om aktiva åtgärder på ett kvantifierande sätt och om de resultat som framkommer vid sådana mätningar kan anses vara rättvisande.

Som vi ser det är det möjligt att en annan form av effektundersökning hade kunnat ge tydligare svar, men det är inte säkert eftersom det rör sig om ett komplext område. Människors agerande och förhållande till varandra styrs av normer. En norm är en informell regel och sådana informella regler finns överallt. De finns i skolan, i arbetslivet och i samhället i stort. De är inte statiska utan förändras över tid. Vad som uppfattas som ”normalt” i en given situation varierar mellan olika samhällen och sammanhang. Att ha förståelse för att det finns ett stort antal normer som påverkar människors uppfattning och att ha förståelse för hur olika normer samverkar är viktigt om det över huvud taget ska vara möjligt att skapa lika villkor för alla i samhället – såväl i arbetslivet som på utbildningsområdet. Ofta är normer så självklara att människor inte ens reflekterar över att de finns. Detta i sin tur leder till att vissa saker tas för givna, men sådana tankar om vad som är ”normalt” kan varken sägas vara neutrala eller harmlösa. Den som befinner sig inom normen har traditionellt sett haft makt och tolkningsföreträde. Ju närmre en person befinner sig normen desto mer allmängiltig anses personens kompetens vara vilket självklart kan påverka i många situationer. Normer påverkar dessutom människors beteende.

Det syfte som reglerna om aktiva åtgärder har är just att få människor att bli medvetna om de normer och strukturer som påverkar oss för att påverka attityder och bidra till strävan mot ett samhälle där alla har samma rättigheter och möjligheter, inte bara på pappret utan även i praktiken. Det faktum att en effektundersökning förväntas mäta i vilken utsträckning reglerna om aktiva åtgärder har förändrat

samhällsstrukturen innehåller en osäkerhet i sig. Frågan är om det ens är möjligt att på ett rättvisande sätt mäta effekterna av ett regelverk som har till syfte att på sikt förändra en samhällsstruktur som bygger på normer och värderingar, normer som många gånger anses vara så självklara att människor inte ens reflekterar över att de finns. Att normer förändras har oftast en mängd olika förklaringar. Det framstår som näst intill omöjligt att påvisa att en förändrad norm beror på en viss omständighet, i detta fallet vissa lagbestämmelser.

En annan fråga som DO pekar på i sitt yttrande över Statskontorets rapport och som myndigheten anser borde ha diskuterats är vad som menas med effekter och för vem effekterna är till. Enligt DO saknas det fortfarande bra kvalitativa mått på vad som anses effektivt och framgångsrikt. Detta är enligt vår mening aspekter som också kan bidra till svårigheten att på ett heltäckande rättvisande sätt mäta effekter.

Vi har mot denna bakgrund stannat för att inte vidta någon ytterligare effektstudie.

## Slutsatser

Att det är svårt att mäta vilka effekter lagreglerna har leder dock, som vi ser det, inte till att den slutsatsen bör dras att det därmed inte behövs några regler om aktiva åtgärder. Sådana anser vi behövs oavsett hur exakta effekter som det är möjligt att mäta.

Vi anser att det faktum att den effekt som ska mätas är reglers inverkan på en samhällsstruktur som bygger på normer och värderingar innebär att det finns en stor osäkerhet i de effektmätningar som har genomförts. Motsvarande osäkerhet skulle troligen finnas för de effektundersökningar som skulle kunna genomföras utifrån andra utgångspunkter. Vi har därför inte sett det som meningsfullt att utföra ännu en undersökning om reglernas effekter, utan anser att vi mot bakgrund av genomförda effektundersökningar och de möten vi har genomfört under utredningsarbetet ändå kan dra slutsatsen att reglerna om aktiva åtgärder är tillräckligt viktiga för att krav på aktiva åtgärder ska fortsätta att finnas. Här ska också tilläggas att när det gäller utbildningsområdet visar genomförda effektundersökningar på ett betydligt mer positivt resultat än inom arbetslivet.

Det är dessutom vår uppfattning att de påtryckningar som arbetsgivarna upplever från potentiella arbetstagare på att vara en modern arbetsplats som arbetar med diskrimineringsfrågor, har påverkats

av regleringen om aktiva åtgärder. Enligt vår mening spelar det mindre roll av vilken orsak arbetsgivarna tycker att de vidtar de aktiva åtgärderna. Att arbetsgivarna inte gör någon koppling till att det finns lagreglerade krav på det man utför pekar snarare på att innehållet i regleringen blivit en naturlig del i arbetet med dessa frågor. Det är mot bakgrund av gjorda effektstudier omöjligt att veta om den kultur som arbetsgivarna nu menar finns och som gör att de känner sig manade att vidta åtgärder över huvud taget hade uppstått om det inte funnits några lagreglerade krav på aktiva åtgärder. Slutsatsen att reglerna i vart fall bör ha bidragit till att denna normkultur uppstått känns inte allt för långtgående.

Den bestämmelse som anses ha gett störst effekt enligt genomförda effektstudier är kravet på lönekartläggning. Överlag anses bestämmelserna som rör jämställdhet mer verkningsfulla än de övriga. Detta är knappast en slump eftersom jämställdhetsområdet är det område där det funnits krav på aktiva åtgärder under längst tid. Jämställdhetsområdet är dessutom det område inom vilket reglerna om aktiva åtgärder är mest konkreta och detaljerade vilket talar för att detaljerade krav, som följs upp och sanktioneras, ökar effektiviteten. Till viss del bidrar sannolikt även det faktum att jämställdhetsfrågor anses lättare att arbeta med då de inte är lika känsliga.

Att någon följer lagstadgade krav utan att veta att det följer av lag är för övrigt inte något som är unikt för diskrimineringsområdet. Syftet med författningskrav är sällan eller aldrig att förmå någon att just följa föreskrifter, utan reglerna är snarare avsedda att påverka ett visst beteende. Jämförelser kan göras med regler på många rättsområden. Exempelvis brukar hälso- och sjukvårdspersonal anse som självklart att arbetet ska utföras i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet. Det beror sällan på att personalen vet att detta följer av krav i patientsäkerhetslagen[12], utan på att regeln har fått genomsyra verksamheten. Att så har skett är knappast skäl för att ta bort regeln.

För att reglerna leder till önskvärda effekter – om än inte fullt ut – talar även det faktum att de organisationer vars intressen reglerna är avsedda att skydda är positiva till aktiva åtgärder som metod och anser att kraven ska behållas och till och med utvidgas.

Lösningen på problemet med att reglerna om aktiva åtgärder inte har till fullo påvisbara effekter är enligt vår uppfattning inte att ta bort reglerna. En fråga för utredningen att ta ställning till är

[12] 6 kap. 1 § patientsäkerhetslagen (2010:659).

däremot hur reglerna kan göras effektivare, då det självklart är ett problem att deras effektivitet är omdiskuterad. Med effektivare regler menar vi då att reglerna tillämpas och att de insatser som lagen kräver framstår som relevanta i arbetet med att förebygga diskriminering och uppnå lika rättigheter och möjligheter. Här bör vi beakta att reglerna om aktiva åtgärder på jämställdhetsområdet anses vara mest välfungerande. En annan viktig faktor att beakta är vilken tillsyn som utövas och hur brister följs upp och sanktioneras. I 2010 års undersökning framkom också att de intervjuade ansåg att de lagreglerade kraven i kombination med JämO:s tillsyn hade fungerat som en drivkraft. Våra närmare överväganden och förslag om reglernas utformning finns i kapitel 9.

# 7 Allmänna överväganden i fråga om reglering av krav på aktiva åtgärder

I våra kommittédirektiv ifrågasätts om bestämmelser om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen är den enda framkomliga vägen för att nå lagens syfte, dvs. att främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder, eller om det finns andra lämpligare metoder.

En första fråga för oss att ta ställning till är om det över huvud taget behövs aktiva åtgärder mot diskriminering och för att främja lika rättigheter och möjligheter. Som vi förstår direktiven är dock utgångspunkten att det även fortsättningsvis ska finnas någon form av krav på aktiva åtgärder, däremot skulle de inte nödvändigtvis behöva vara lagreglerade. Vi inleder detta avsnitt med överväganden kring frågan om det ska finnas lagreglerade krav på aktiva åtgärder och vissa överväganden i fråga om lagstiftning som metod i detta sammanhang. Vårt förslag är att krav på aktiva åtgärder även fortsättningsvis ska vara lagreglerade (7.1).

Enligt våra direktiv är det inte givet att reglerna om aktiva åtgärder ska finnas i diskrimineringslagen. Vi analyserar därför om det förekommer dubbelreglering eller i övrigt överlappande bestämmelser som kan innebära otydligheter för den som ska tillämpa reglerna och lämnar förslag om var regleringen fortsättningsvis ska finnas (7.2). Vi behandlar också kort lagtexten i sig i nuvarande kapitel 3 i diskrimineringslagen (7.3).

## 7.1 Lagreglerade krav på aktiva åtgärder ska alltjämt finnas

**Utredningens bedömning:** Det ska även fortsättningsvis finnas regler i lag om skyldighet för arbetsgivare och utbildningsanordnare att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder.

Vi har i kapitel 6 dragit slutsatsen att förekomsten av diskriminering och frågan om huruvida alla människor i ett samhälle har lika rättigheter och möjligheter påverkas av många olika faktorer. Det går inte att med säkerhet säga att en viss insats i sig minskar förekomsten av diskriminering. Det går inte heller att dra några definitiva slutsatser i fråga om vad som föranlett förändringar på området. En förändring, t.ex. minskad omfattning av trakasserier på en arbetsplats, kan vara effekten av ett framgångsrikt arbete med aktiva åtgärder, men kan också ha sin grund i andra omständigheter såsom allmänt förändrade normer i samhället. Mot den bakgrunden kan det ifrågasättas om det är motiverat att föreslå nya regler om krav på aktiva åtgärder, eller att ens behålla de regler som finns i dag.

Det finns en rådande gemensam uppfattning i samhället om att diskriminering är en företeelse som måste motverkas. Det kan knappast ifrågasättas att åtgärder som kan leda till förändringar på det området bör vidtas i de sammanhang där diskriminering kan förekomma. Detta talar för att behålla krav på aktiva åtgärder. Frågan är dock om det finns alternativ till lagstiftning för att få till stånd aktiva åtgärder. Här kan olika metoder övervägas.

På arbetslivsområdet skulle ett alternativ kunna vara att upphäva bestämmelserna om aktiva åtgärder och helt avstå från lagreglering. I stället skulle frågan då helt överlämnas till arbetsmarknadens parter att vid behov själva reglera i kollektivavtal. I det fallet skulle arbetsgivare inte vara skyldiga att enligt lag göra något mer än att säkerställa att ingen otillåten diskriminering förekommer i deras verksamhet; diskrimineringsförbuden skulle vara de enda i lag sanktionerade reglerna med syfte att åstadkomma lika rättigheter och möjligheter.

Utbildningsområdet skiljer sig från arbetslivsområdet bl.a. på det sättet att det inte finns motstående parter som kan hitta gemensamma lösningar i avtalsform som på arbetsmarknaden. Frågan om lämpligaste metod för att åstadkomma aktiva åtgärder på utbildningsområdet leder därför till andra alternativ än på arbetslivsområdet. Det kan handla om särskilda regeringsuppdrag till myndigheter

att vidta informationsinsatser. Man kan eventuellt också överväga riktade statsbidrag.

Andra metoder på såväl arbetslivs- som utbildningsområdet skulle kunna vara information, rådgivning, utbildning och opinionsbildning från myndigheter. Sådana tillfälliga eller permanenta uppdrag skulle kunna ges till DO och andra expertmyndigheter. För att ålägga arbetsgivare och utbildningsanordnare, såväl offentliga som privata, att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder krävs dock lagreglering.

En fördel med att helt lämna frågan oreglerad och utan några insatser från myndigheter över huvud taget skulle vara att arbetsgivare och utbildningsanordnare inte skulle orsakas kostnader och administrativa bördor för att de är ålagda att arbeta med dessa frågor. Å andra sidan är det sannolikt så att åtgärder skulle vidtas i mindre utsträckning. Vi anser därför att i vart fall information, rådgivning och utbildning från myndigheter är nödvändiga insatser och helt avgörande för att aktiva åtgärder ska förekomma och bli verkningsfulla. DO har redan i dag sådana uppgifter.[1] Vi anser dock att detta inte är tillräckligt. Att enbart förlita sig på sådana insatser, utan några formaliserade krav, tror vi skulle fördröja utvecklingen mot ett samhälle med lika rättigheter och möjligheter. På samma sätt som man vid införandet av 1979 års jämställdhetslag, med förbud mot könsdiskriminering i arbetslivet, ansåg att det fanns ett behov av kompletterande regler om skyldighet att vidta aktiva åtgärder anser vi att det finns ett behov av formella krav på aktiva insatser vid sidan av nu gällande diskrimineringsförbud. Visserligen skulle sannolikt många engagerade verksamhetsansvariga arbeta förebyggande och främjande av andra skäl än att det följer av lag. De studier som har gjorts i frågan tyder på detta.[2] Vi menar dock att det finns en uppenbar risk att sådant främjandearbete skulle nedprioriteras i verksamheten och att ett antal arbetsgivare och utbildningsanordnare över huvud taget inte skulle arbeta med aktiva åtgärder. Om kravet inte skulle följa av lag kan inte heller någon tillsynsmyndighet övervaka om och hur arbetet utförs. Vår åsikt är att tillsynen snarare bör intensifieras. Utbildning och information om vad som kan och bör göras kan visserligen, som nämnts ovan, ske genom insatser från expertmyndigheter utan att det finns sanktionerade lagkrav, men enligt vår uppfattning är det inte tillräckligt med allmän information och utbildning generellt i samhället. Det krävs konkreta insatser i de sammanhang där diskriminering faktiskt yttrar sig. Vår

[1] 3 § lag (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen.
[2] Se kapitel 6.

slutsats är alltså att det är befogat att ha kvar regler om aktiva åtgärder i lag, även om det innebär en viss administrativ börda och andra kostnader för de företag, myndigheter och organisationer som ska följa reglerna.

Även om kraven att arbeta med aktiva åtgärder även fortsättningsvis ska regleras i lag kan det diskuteras om reglerna på arbetslivsområdet skulle kunna vara semidispositiva. Den frågan behandlas närmare i avsnitt 9.9. Vi ser också att det kan finnas anledning att överväga om det behövs bemyndiganden till ansvariga myndigheter att meddela föreskrifter. Föreskrifter från en expertmyndighet kan vara ett sätt att få till stånd mer detaljerade krav på aktiva åtgärder som lättare kan både tillämpas och följas upp genom tillsyn. Frågan diskuteras i avsnitt 9.11.

I fråga om vilka diskrimineringsgrunder som ska omfattas av kraven, se avsnitt 9.2.

## 7.2 Var ska skyldigheten att arbeta med aktiva åtgärder regleras?

Vi har i avsnitt 7.1 kommit fram till att det även fortsättningsvis bör finnas en lagstadgad skyldighet för arbetsgivare och utbildningsanordnare att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder. Nästa fråga att ta ställning till är var reglerna ska vara placerade.

I utredningsuppdraget ingår att analysera hur olika krav på aktiva åtgärder i olika regelverk förhåller sig till varandra. Reglerna i arbetsmiljölagen anges som exempel på bestämmelser som till vissa delar sammanfaller med reglerna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen. Det brukar anses att dubbelreglering är något som inte bör förekomma. Lagrådet har i flera sammanhang haft synpunkter på att dubbelreglering kan leda till otydligheter och missförstånd. Dubbelreglering kan dock godtas i vissa sammanhang, främst av lagtekniska skäl. Vår utgångspunkt är att dubbelreglering bör undvikas om det är möjligt. Det är emellertid inte alltid givet vad som utgör en egentlig dubbelreglering. Många gånger kan bestämmelser, särskilt när det rör sig om ramlagstiftning, ligga nära varandra utan att direkt och uttryckligen reglera samma sak.

I kapitel 4 har vi redogjort för att det finns regler om krav på åtgärder och upprättande av planer som rör lika rättigheter och möjligheter på diskrimineringsområdet och närliggande områden i flera olika författningar. Vi har kunnat konstatera att skyldigheter för

arbetsgivare och utbildningsanordnare att arbeta för att främja bl.a. en god arbetsmiljö, respekt för mänskliga rättigheter och jämställdhet mellan kvinnor och män är direkt eller indirekt reglerade på flera ställen. Detta tycks i vart fall till viss del innebära en dubbelreglering. Om inte annat förefaller det som att bestämmelsernas tillämpningsområden går in i varandra utan att det finns tydliga gränser för vad som omfattas av den ena eller den andra lagen. I avsnitt 7.2.1, 7.2.2 och 7.2.3 analyserar vi frågan om det föreligger dubbelreglering eller annan överlappande reglering på arbetslivs- respektive utbildningsområdet, och redovisar våra överväganden i fråga om var regleringen om aktiva åtgärder ska finnas.

I avsnitt 7.2.4 redogör vi för regleringen i förhållande till skollagens regler om åtgärder mot kränkande behandling.

### 7.2.1 Arbetslivsområdet

**Utredningens bedömning:** Skyldigheten att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder på arbetslivsområdet ska alltjämt regleras i diskrimineringslagen.

#### Förekommer det dubbelreglering på arbetslivsområdet?

Enligt 3 kap. 4 § DL ska arbetsgivaren 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, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. Av 5 § samma kapitel framgår att arbetsgivaren ska underlätta för både kvinnliga och manliga arbetstagare att förena förvärvsarbete och föräldraskap. Arbetsgivaren ska också, enligt 3 kap 6 § DL, vidta åtgärder för att förebygga och förhindra vissa angivna trakasserier och repressalier samt sexuella trakasserier.

Det kan konstateras att arbetsmiljöförfattningarna inte innehåller något uttryckligt krav på att arbetsförhållandena eller arbetsmiljön ska vara så beskaffad den ska underlätta förvärvsarbete och föräldraskap. Det finns inte heller några uttryckliga regler om att arbetsgivaren ska genomföra åtgärder för att arbetsförhållandena ska lämpa sig för alla arbetstagare oavsett just kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. Kraven på en tillfredsställande arbetsmiljö är allmänt hållna. Att arbetsmiljöregleringen är så allmänt hållen inne-

bär emellertid att det inte heller går att påstå att kraven som finns i diskrimineringslagen inte ryms inom arbetsmiljöförfattningarnas krav. Bestämmelserna i diskrimineringslagen kan beskrivas som en precisering av kraven på en god arbetsmiljö. En sådan precisering och bestämning av vad som avses med en god arbetsmiljö skulle i vart fall teoretiskt kunna finnas i arbetsmiljöförfattningarna i stället för i diskrimineringslagen. Regeringen har genom särskilda uppdrag till Arbetsmiljöverket (AV) gjort samma bedömning genom att i besluten förklara att AV i tillsynen särskilt ska granska genusfrågor[3] och tillgänglighet för funktionshindrade[4]. Den tillsynsverksamhet som AV bedriver omfattar således till viss del samma frågor som DO kontrollerar när det gäller aktiva åtgärder i fråga om arbetsförhållandena. Även om det inte utgör en direkt dubbelreglering, föreligger således skyldigheter som kan följa enligt båda lagarna, beroende på vilken inriktning tillsynsverksamheten har.

När det gäller arbetsgivarens skyldighet att förebygga och förhindra trakasserier som har samband med kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, finns en liknande bestämmelse i AV:s föreskrifter (AFS 1993:17) om kränkande särbehandling. I föreskrifterna sägs att med kränkande särbehandling avses återkommande klandervärda eller negativt präglade handlingar som riktas mot enskilda arbetstagare på ett kränkande sätt och kan leda till att dessa ställs utanför arbetsplatsens gemenskap.

Trakasserier definieras i diskrimineringslagen (1 kap. 4 § DL) som ett uppträdande som kränker någons värdighet och som har samband med någon av de sju diskrimineringsgrunderna. I diskrimineringslagen finns alltså inget krav på att beteendet ska vara återkommande eller att det ska ha samband med arbetsplatsens gemenskap, vilket innebär att trakasserier enligt diskrimineringslagen i det avseendet är vidare än kränkande särbehandling enligt AV:s föreskrifter. Kränkande särbehandling behöver däremot inte ha samband med diskrimineringsgrunderna, vilket gör att den regeln ur den synvinkeln omfattar fler handlingar än regeln i diskrimineringslagen.

Definitionen av trakasserier respektive kränkande särbehandling skiljer sig således till viss del åt. Det går alltså inte att påstå att bestämmelserna reglerar exakt samma beteenden. Sambandet bör kunna beskrivas på följande sätt. Alla upprepade trakasserier som har samband med arbetsplatsens gemenskap torde utgöra kränkande särbehandling enligt arbetsmiljöbestämmelserna, och all kränkande sär-

[3] Regeringsbeslut 2011-05-12, A 2011/2209/ARM.
[4] Regeringsbeslut 2011-10-06, S2011/8810/FST (delvis).

behandling som har samband med någon diskrimineringsgrund utgör sannolikt trakasserier enligt diskrimineringslagen. I praktiken innebär det att arbetsgivare är skyldiga att motverka vissa trakasserier även enligt arbetsmiljöbestämmelserna, och viss kränkande särbehandling även enligt diskrimineringslagen. Det innebär en viss överlappning på området.

Under utredningsarbetet har det framkommit att AV för närvarande arbetar med nya föreskrifter när det gäller den psykosociala arbetsmiljön. Enligt AV kommer det troligen inte längre finnas särskilda föreskrifter om kränkande särbehandling och eventuellt kommer även den termen att försvinna.

Det kan konstateras att regleringen av arbetsförhållandena i diskrimineringslagen och i arbetsmiljöförfattningarna delvis sammanfaller och inte klart kan särskiljas till alla delar. Enligt vår uppfattning rör det sig däremot inte om dubbelreglering i rättslig mening då regleringen inte innebär någon regelkonkurrens.

## Olika tänkbara lösningar

Att det finns liknande regler i två olika regelverk kan sannolikt leda till oklarheter och missförstånd för arbetsgivare i fråga om vad som förväntas av dem.

En lösning skulle kunna vara att låta all reglering som rör arbetsförhållanden finnas i arbetsmiljölagen. En sådan lösning skulle innebära att kraven på att genomföra åtgärder som krävs för att arbetsförhållandena ska lämpa sig för alla arbetstagare oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, att underlätta för arbetstagare att förena förvärvsarbete och föräldraskap samt att förebygga och förhindra trakasserier och repressalier inordnas i arbetsmiljöförfattningarnas bestämmelser om en god arbetsmiljö. I diskrimineringslagen skulle en hänvisning till arbetsmiljölagens regler kunna införas. En följd av en sådan reglering borde också bli att tillsynsansvaret för frågor om aktiva åtgärder mot diskriminering i fråga om arbetsförhållandena överförs från DO till AV.

Fördelarna med en samordning i annan lag är framförallt att det blir tydligare för arbetsgivare vilka krav som ställs i fråga om arbetsförhållandena. Det borde dessutom innebära en minskad administration för arbetsgivare i och med att antalet olika planer och dokumentationskrav minskar och att det blir kontakt med färre tillsynsmyndigheter. Eftersom diskrimineringsfrågorna därmed skulle

integreras i det övriga systematiska arbetsmiljöarbetet kan en effektivitetsvinst i det hänseendet också antas. Arbetsmiljöverket har en väl fungerande tillsynsverksamhet och det bör ses som en fördel att tillsynen kan inordnas i redan befintliga system.

En av nackdelarna med att överföra vissa av bestämmelserna om aktiva åtgärder från diskrimineringslagen till arbetsmiljöregleringen är att det kan uppfattas som att motverkandet av diskriminering nedprioriteras. Dessutom skulle man förlora det nära sambandet mellan diskrimineringsförbuden i enskilda fall och främjandet av lika rättigheter och möjligheter. Det skulle kunna försämra möjligheterna till riktade och samordnade tillsynsinsatser på områden där det förekommer diskriminering i individärenden. Den kunskap och erfarenhet som DO erhållit skulle också kunna gå förlorad. På arbetslivsområdet finns överlappande regler i huvudsak endast när det gäller arbetsförhållandena och trakasserier. Genom att flytta över regleringen om och tillsynen av dessa delar till arbetsmiljölagen och AV skulle man också splittra regleringen då t.ex. krav på åtgärder i fråga om rekrytering och löner saknas i arbetsmiljölagstiftningen. Detta gör att den vinst som skulle uppkomma för arbetsgivarna inte blir så stor då DO alltjämt skulle utöva tillsyn över ett antal bestämmelser om aktiva åtgärder. Om man ser frågan om aktiva åtgärder som en sammanhållen fråga skulle en uppdelning av bestämmelserna snarare kunna sägas bidra till oklarhet än att lösa de problem som finns i dag. Om krav på aktiva åtgärder införs på andra samhällsområden än de två som omfattas av dagens regler kan tillsynen av de aktiva åtgärderna komma att fördelas på ytterligare områden. Det är inte heller självklart att det finns en lämplig sektorsmyndighet som kan hantera frågorna på samtliga samhällsområden.

En annan lösning är möjligheten att tydligt avgränsa bestämmelserna i arbetsmiljölagen till att gälla förhållanden som inte rör diskrimineringsgrunderna, på det sätt som har gjorts i fråga om kränkande behandling i skollagen. Fördelarna med det skulle vara att den befintliga författningsstrukturen som är inarbetad hos myndigheter och arbetsgivare kan behållas, vilket begränsar den administration som krävs och det motstånd som följer av en omställning. Dessutom skulle diskrimineringsfrågorna än tydligare hållas samman i diskrimineringslagen och hos DO. Nackdelarna skulle dock vara att det naturligtvis är svårt, för att inte säga omöjligt att i praktiken särskilja diskrimineringsfrågorna från övriga frågor om en god arbetsmiljö, även om det är juridiskt möjligt.

Ett tredje alternativ är att behålla befintliga strukturer och bestämmelser, utan att försöka dra gränser för tillämpningsområdena. Detta förutsätter att problemen i tillämpningen i fråga om gränserna mellan olika lagar och olika tillsynsmyndigheters ansvarsområden är begränsade. Det kräver också att de berörda myndigheterna kan fördela ansvaret i de delar som sammanfaller så att verksamheten blir effektiv både ur myndighetssynpunkt och för arbetsgivare.

### Berörda myndigheters uppfattning

Utredningen har träffat DO och AV och de har ingett skrivelser till utredningen där de bl.a. ger sin syn på frågan om bestämmelsernas placering. Såväl DO som AV anser att regleringen om aktiva åtgärder alltjämt ska finnas kvar i diskrimineringslagen.

DO anger som argument för att bestämmelserna om aktiva åtgärder på såväl arbetslivs- som utbildningsområdet ska vara kvar i diskrimineringslagen och alltjämt ligga under DO:s tillsyn bl.a. följande. Det skulle vara olyckligt att splittra det arbete som DO utför avseende individanmälningar, granskning och att främja lika rättigheter och möjligheter. Dagens arbete ger synergieffekter inom vart och ett av områdena vilket gagnar arbetet mot diskriminering. DO är en expertmyndighet vad gäller diskrimineringsfrågor och har en stor samlad kompetens och erfarenhet på området. Att flytta vissa centrala delar av lagstiftningen till andra myndigheter skulle innebära en risk för att arbetet med att minska diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter inte kan hålla samma kvalitet. En risk med att flytta regleringen är också att en myndighet med ett generellt sektorsansvar kan komma att göra prioriteringar utifrån sina andra uppdrag vilket kan leda till att diskrimineringsfrågor inte får den status eller de resurser som krävs för att på ett effektivt sätt motverka diskriminering. DO har ett visst oberoende gentemot staten i enlighet med Parisprinciperna och DO anser att det är viktigt att frågorna ligger hos en myndighet som har det. Det är inte självklart att alla delar av de bestämmelser om aktiva åtgärder som avser arbetsgivare kan föras över till AV och arbetsmiljölagen. T.ex. saknar bestämmelser om lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner motsvarighet i det uppdrag AV har. Människor passerar olika skeden i livet och diskrimineringslagen kan sägas följa den situation man befinner sig i. Att lyfta ur en del eller ett område skulle vara olyckligt eftersom det skulle innebära att DO skulle få svårare

att arbeta målinriktat och systematiskt utifrån en helhetsbild av samhället grundat i myndighetens konkreta arbete.

AV anser inte att frågorna om aktiva åtgärder mot diskriminering rörande arbetsförhållanden ska regleras enbart i arbetsmiljölagen. AV vill inte heller vara den myndighet som utövar tillsyn över frågan utan anser att det alltjämt ska vara DO. Som argument anger AV bl.a. följande. Arbetsmiljölagen och diskrimineringslagen har till största delen skilda syften och tillämpningsområden. Det skulle krävas ett mycket omfattande resurstillskott till myndigheten om den skulle ges tillsyn över regler som är kopplade till de olika diskrimineringsgrunderna. Det är viktigt att tillsynen över reglerna i diskrimineringslagen inte delas upp så att en del faller på AV då det skulle försvåra en enhetlig tillämpning. Att införa diskrimineringsregler motsvarande dagens 3 kap. 4–5 §§ DL i arbetsmiljölagen skulle göra diskrimineringslagens fokus mindre tydligt och riskera försvåra förståelsen för vilka arbetsmiljöåtgärder som behöver vidtas för att motverka risker för ohälsa och olycksfall. AV menar att det är möjligt att kraven som i dag regleras i 3 kap. 6 § DL kan komma att täckas in av myndighetens kommande föreskrifter på det psykosociala området, men beslut om sådana föreskrifter planeras först i april 2015. När det gäller tillsynen skulle det få stora konsekvenser för tillsynsverksamheten om regleringen av aktiva åtgärder skulle omfattas av verkets tillsyn. Myndighetens inspektörer har inte den kompetens som krävs. AV:s inspektörer har störst kompetens när det gäller den fysiska arbetsmiljön och det är där myndigheten har sin huvudsakliga inriktning. Det skulle medföra ett behov av omfattade utbildningsinsatser för inspektörerna. Myndigheten har inte resurser att prioritera även dessa frågor. Man har inte heller fokus på dessa frågor i sin verksamhet vilket innebär att det finns en risk att frågorna skulle försvinna. AV:s uppdrag skulle urvattnas vilket vore olyckligt. Dessutom har myndigheten motsvarande kontaktytor mot flera andra myndigheter som har verksamheter och uppdrag som tangerar AV:s, vilket inte varit något problem. AV anser att det vore lämpligare med ett utökat samarbete mellan myndigheten och DO. Det finns exempel på samarbete mellan AV och tidigare JämO där gemensamma inspektioner företogs på en del håll. I dag saknas upparbetat samarbete.

Det har vid mötet med AV framkommit att myndigheten för närvarande har ett pågående regeringsuppdrag som sträcker sig över tre år och som innebär att man i tillsynen tittar närmare på genusperspektivet och tillgänglighetsfrågan. Genusaspekten behandlas

dock inte ur ett diskrimineringsperspektiv. AV inspekterar kvinnodominerade arbetsplatser och granskar särskilt varför kvinnor oftare får förslitningsskador, blir sjukskrivna och liknande.

### Skyldigheten att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder på arbetslivsområdet bör även fortsättningsvis regleras i diskrimineringslagen

Vi har ovan redogjort för den överlappning som kan anses föreligga mellan diskrimineringslagen och arbetsmiljölagstiftningen och presenterat tre olika förslag till lösningar. Samtliga tre lösningar är möjliga i teorin.

Den reglering som rör arbetsförhållandena borde egentligen vara samlad och inte regleras på två ställen, även om det i detta avseende inte rör sig om dubbelreglering i rättslig mening då regleringen inte innebär någon regelkonkurrens. Att flytta den reglering som rör arbetsförhållandena och trakasserier i diskrimineringslagen till arbetsmiljölagstiftningen framstår mot den bakgrunden som lämpligt. Mot en sådan flytt talar dock, som beskrivits ovan, det faktum att det kan uppfattas som att motverkande av diskriminering nedprioriteras i sammanhanget, vilket skulle vara olyckligt. Sambandet mellan diskrimineringsförbuden i enskilda fall och främjandet av lika rättigheter och möjligheter skulle också gå förlorat. En annan sak som talar emot en flytt av reglerna om arbetsförhållandena och trakasserier till arbetsmiljölagen är att man trots detta skulle ha kvar viss reglering av aktiva åtgärder i diskrimineringslagen, bl.a. frågor om rekrytering och löner som inte kan anses höra hemma i arbetsmiljölagstiftningen. När det gäller regleringen av trakasserier är också frågan om och i vilken utsträckning den i vissa delar dubbla regleringen kommer att kvarstå efter AV:s revidering av föreskrifterna. Eftersom reglerna skulle vara splittrade även om bestämmelserna om arbetsförhållanden flyttades, blir den vinst som skulle kunna uppkomma för arbetsgivarna inte lika stor då tillsyn över bestämmelserna alltjämt skulle utövas av två myndigheter. En sådan uppdelning av bestämmelserna skulle enligt vår uppfattning snarare kunna öka oklarheten än lösa de problem som finns i dag.

Att regleringen av aktiva åtgärder på arbetslivsområdet alltjämt ska finnas kvar i diskrimineringslagen framstår mot bakgrund av de argument som redovisats ovan som den nu lämpligaste lösningen. Vi föreslår därför att en arbetsgivares skyldighet att bedriva ett arbete

med aktiva åtgärder även fortsättningsvis ska regleras i diskrimineringslagen.

Frågan är om arbetsmiljölagstiftningen i så fall bör ändras på det sättet att dess bestämmelser tydligt avgränsas till att gälla förhållanden som inte rör diskrimineringsgrunderna. Mot detta talar det faktum att det framstår som svårt, för att inte säga omöjligt att i praktiken särskilja diskrimineringsfrågorna från övriga frågor om god arbetsmiljö. Enligt vad som framkommit under utredningsarbetet är det inte heller någon som har uppgett att dagens reglering är problematisk eller att det skulle vara svårt att tillämpa reglerna i de avseenden de kan sägas reglera motsvarande förhållanden. Vi har därför dragit slutsatsen att problemen i tillämpningen i fråga om gränserna mellan lagarna och mellan tillsynsmyndigheternas ansvarsområden är begränsade. Fördelarna med att låta nuvarande ordning bestå överväger nackdelarna med att viss överlappning gentemot arbetsmiljölagen kommer att kvarstå. Vi finner alltså inte att det bör göras några förändringar i arbetsmiljölagstiftningen.

### 7.2.2 Skollagsreglerad verksamhet

**Utredningens förslag:** Skyldigheten att enligt diskrimineringslagen bedriva ett arbete med aktiva åtgärder i skollagsreglerad verksamhet ska regleras i skollagen i stället för i diskrimineringslagen.

#### Förekommer det dubbelreglering på skollagens område?

Av 3 kap. 14 § DL följer att en utbildningsanordnare som bedriver utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen (2010:800) inom ramen för denna verksamhet ska 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.

Som framgår i avsnitt 4.2.3 finns uttrycket *värdegrund* som ett grundläggande ledord för all utbildningsverksamhet enligt skollagen. Värdegrunden handlar till största delen om respekt för de mänskliga rättigheterna. En del av de mänskliga rättigheterna är det förbud mot diskriminering som följer av artikel 14 i Europakonventionen

om mänskliga rättigheter[5]. Diskrimineringsförbudet innebär en rätt att åtnjuta de fri- och rättigheter som anges i konventionen utan åtskillnad 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. Skolförfattningarnas bestämmelser om värdegrunden och om att i övrigt främja mänskliga rättigheter innebär således i praktiken en skyldighet att främja lika rättigheter och möjligheter oavsett bl.a. kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. Skyldigheten i diskrimineringslagen att bedriva ett arbete för att aktivt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder eller sexuell läggning tycks därmed till största delen gälla redan enligt skollagens bestämmelser om värdegrunden. Detta utgör i vart fall till viss del en dubbelreglering. Diskrimineringslagens krav omfattar dock inte bara barn och elever som deltar i verksamheten, utan uttryckligen också de som söker till verksamheten, även om skyldigheten som sådan är begränsad till att gälla inom ramen för utbildningsanordnarens verksamhet.

Enligt 3 kap. 15 § DL ska en utbildningsanordnare 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. När det gäller kränkande behandling har de mer detaljerade kraven på att motverka sådan i skollagen visserligen avgränsats till att endast gälla kränkningar som inte har något samband med diskriminering, men det allmänna kravet i läroplaner på att aktivt motverka alla former av kränkande behandling måste anses innefatta ett krav på att förhindra även trakasserier som har samband med någon diskrimineringsgrund. Kravet i diskrimineringslagen riktar sig till utbildningsanordnaren medan kravet i skollagen riktar sig till var och en som verkar inom utbildningen. Eventuellt innebär det en viss skillnad som innebär att huvudmannens skyldigheter följer av diskrimineringslagen, medan lärare och annan personal har samma skyldighet enligt skollagen. Huvudmannens skyldigheter följer dock även av skollagen genom kravet på att det systematiska kvalitetsarbetet ska ha inriktning på att de mål som finns för utbildningen uppfylls.

[5] Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

## Olika tänkbara lösningar

Vi har ovan konstaterat att bestämmelserna om arbetsförhållandena i diskrimineringslagen och arbetsmiljöförfattningarna delvis sammanfaller och inte klart kan särskiljas till alla delar. Detta gäller i än högre grad i fråga om diskrimineringslagen och skolförfattningarna. Regleringen avseende skollagsreglerad verksamhet kompliceras ytterligare av att arbetsmiljölagens bestämmelser om en god arbetsmiljö även gäller i utbildningssammanhang. Elever likställs i den lagen på vissa områden med arbetstagare. Det som redovisats ovan angående bestämmelser på arbetslivsområdet gäller således även för skollagsreglerad verksamhet. Detta innebär exempelvis att vissa krav, såsom skyldigheten att motverka sådana trakasserier enligt diskrimineringslagen som per definition också utgör kränkande särbehandling enligt AV:s föreskrifter och samtidigt kränkande behandling i dess vidare mening i skollagen, faktiskt förekommer i tre författningar med tre olika tillsynsmyndigheter. (Som nämnts i avsnittet om arbetslivet kommer dock sannolikt AV:s föreskrifter ändras i den delen.) Även om inte regleringen i alla delar innebär ren dubbelreglering tycks den enligt ovanstående genomgång i vart fall till vissa delar vara överlappande. Dessa överlappningar och närliggande bestämmelser kan sannolikt leda till oklarheter och missförstånd för arbetsgivare och utbildningsanordnare i fråga om vad som förväntas av dem. Vi behöver därför överväga om och hur detta skulle kunna åtgärdas, eller om det beskrivna förhållandet inte utgör något problem i praktiken.

### *Regleringen sammanförs i skollagen*

Ett alternativ som har diskuterats i flera sammanhang är att överföra regler om diskriminering avseende skollagsreglerad verksamhet från diskrimineringslagen till skollagen. När det gäller de frågor som ligger inom vårt uppdrag, dvs. aktiva åtgärder, skulle det innebära en sammanföring av de krav på främjande av lika rättigheter och möjligheter som finns för skollagsreglerad verksamhet i skollagen. Bestämmelserna om att främja lika rättigheter och möjligheter, att förebygga och förhindra trakasserier och att ta fram en likabehandlingsplan skulle då upphävas i diskrimineringslagen och i stället införas i skollagen. Det skulle kräva några nya bestämmelser och förklaringar beträffande diskrimineringsgrunderna i skollagen, men i övrigt borde reglerna och systematiken redan omfatta en sådan lösning. Det skulle

förmodligen också förutsätta att tillsynsansvaret över reglerna om aktiva åtgärder överfördes från DO till Skolinspektionen.

En sådan ordning föreslogs av Delegationen för jämställdhet i skolan i betänkandet *Flickor, pojkar, individer – om betydelsen av jämställdhet för kunskap och utveckling i skolan*, SOU 2010:99.[6] De skäl som anfördes för förslaget var att den nuvarande regleringen med två lagar som överlappar varandra bidrar till att skapa otydlighet beträffande lagstiftningens innehåll och att detta försvårar möjligheterna för skolans personal och huvudmän att tillämpa reglerna på det sätt som är avsett, vilket ytterst är till nackdel för den enskilda eleven.[7] En samlad lagstiftning för skollagsreglerad verksamhet skulle enligt betänkandet bl.a. skapa tydlighet och underlätta för barn, elever och föräldrar samt för skolans personal att hitta stöd i frågor som rör trakasserier, kränkande behandling och diskriminering. En sammanhållen lagstiftning skulle därmed enligt betänkandet med stor sannolikhet leda till att kunskapen inom detta område skulle öka på skolorna.[8] Vidare menade man i betänkandet att det är naturligt för barn och föräldrar och huvudmän att vända sig till Skolinspektionen i frågor som rör skolverksamhet. Skolinspektionen och Barn- och elevombudet verkar också vara den myndighet som det är naturligt att vända sig till när det gäller kränkningar och mobbning. Det betonades också att Skolinspektionen genomför tillsyn av planer mot kränkande behandling medan DO ansvarar för tillsyn av likabehandlingsplaner och att Skolinspektionen mycket väl skulle kunna utöka tillsynen till att även omfatta likabehandlingsplaner, särskilt med tanke på att planerna i praktiken ofta är sammanfogade till en plan. Enligt betänkandet framstår det som mindre effektivt att olika myndigheter ansvarar för tillsynen av planerna, och eftersom DO inte har specialiserad kunskap om skolan finns det risk att systemfrågor och frågor om sådan förändring av skolan som har koppling till lärande och jämställdhet förbises. Skolinspektionen däremot har god insyn i skolans organisation och upparbetade rutiner för genomförande av regelbunden tillsyn.[9]

Av regeringens remissammanställning framgår att en majoritet av remissinstanserna var positiva till förslaget. Bland annat Skol-

[6] I betänkandet föreslogs även att diskrimineringsförbudet och bestämmelserna om diskrimineringsersättning avseende skollagsreglerad verksamhet skulle flyttas från diskrimineringslagen till skollagen.
[7] *Flickor, pojkar, individer – om betydelsen av jämställdhet för kunskap och utveckling i skolan*, SOU 2010:99, s. 140.
[8] a.a. s. 141.
[9] a.a. s. 142 f.

inspektionen och Barn- och elevombudet tillstyrkte en ändring i enlighet med betänkandet och menade att det skulle innebära att det skulle finnas en skolmyndighet som har tillsyn över alla frågor som rör skolan. Utökningen av myndighetens uppdrag skulle dock medföra ett ökat behov av kompetensutveckling och utökade ekonomiska resurser. Flera instanser, bl.a. Barnombudsmannen, BRIS, LO, Riksföreningen för skolsköterskor och Rädda barnen uttryckte att förslaget skulle innebära en tydligare lagstiftning och betydande förbättringar ur ett barnperspektiv. Lärarförbundet och TCO såg också positivt på förslaget men betonade vikten av att säkerställa erforderlig kompetens hos Skolinspektionen och Barn- och elevombudet. Några remissinstanser, däribland DO, avstyrkte förslaget. DO menade att frågan om lagändring på diskrimineringsområdet var för tidigt väckt, otillräckligt utredd och att det skulle medföra fler nackdelar än fördelar att börja sprida bestämmelser om förbud mot diskriminering till flera lagar och till flera tillsynsmyndigheter. Det fanns en risk att ett nytt lapptäcke av lagar om förbud mot diskriminering skulle uppstå, fördelade på samhällsområden i stället för som tidigare efter diskrimineringsgrund. DO ansåg också att det var oklart om Skolinspektionen uppfyller det krav på oberoende ställning som är önskvärt för en myndighet som har till uppgift att bevaka frågor om mänskliga rättigheter. DO delade vissa av delegationens bedömningar om att Skolinspektionens större närvaro i och kunskap om skolan skulle innebära bättre förutsättningar att bidra till att stärka det förebyggande arbetet, och i sitt yttrande över den nya skollagen påpekade DO att myndigheten saknar resurser att bedriva tillsyn över planerna på det sätt som Skolinspektionen gör. Handisam tyckte att frågan var för tidigt väckt och att förslaget inte var tillräckligt utrett. Även Saco såg en rad faktorer som talade emot förslaget om att den samlande regleringen i diskrimineringslagen, som endast varit i funktion i drygt två år, åter skulle splittras upp.

Fördelarna med en samordning av reglerna om aktiva åtgärder i annan lag än diskrimineringslagen är enligt vår mening i princip desamma som har beskrivits ovan för arbetslivet, och de som framfördes i SOU 2010:99. Framförallt skulle det bli tydligare för utbildningsanordnare som bedriver skollagsreglerad verksamhet vilka krav som gäller. Det borde dessutom innebära en minskad administration för utbildningsanordnare och personal i skolan i och med att antalet olika planer och dokumentationskrav minskar och att det krävs kontakter med färre tillsynsmyndigheter. Skolinspektionen har en väl inarbetad tillsynsverksamhet, vilket är en fördel då tillsynen kan inordnas i

redan befintliga system. Vidare kan det sägas när det gäller skollagsreglerad verksamhet, att det ofta efterfrågade kravet på förtydligande av vad som avses med främjandeåtgärder i viss mån besvaras i de olika skolformernas läroplaner och i allmänna råd från Skolverket. Där finns beskrivet hur skolorna ska arbeta med att främja lika rättigheter och möjligheter.

På samma sätt som det har beskrivits i fråga om arbetslivet, kan det naturligtvis även för skollagsreglerad verksamhet vara en nackdel att överföra regleringen om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen till en annan lag. Se närmare om detta i avsnitt 7.2.1 ovan. Det skäl mot en överföring av regleringen som oftast framförts, inte minst av DO, är att diskrimineringsbestämmelserna och tillsynen över dem splittras.

*Tydligare avgränsning mellan diskrimineringslagen och skollagen*

Ett alternativ till att flytta diskrimineringslagens reglering om aktiva åtgärder till skollagen är att i stället tydligt definiera bestämmelserna i skollagen så att de inte omfattar arbete med diskrimineringsgrunderna, på samma sätt som har gjorts i fråga om reglerna om åtgärder mot kränkande behandling. Därmed kunde den befintliga författningsstrukturen som är inarbetad hos myndigheter, arbetsgivare och utbildningsverksamheter behållas, vilket begränsar den administration som krävs och det motstånd som följer av en omställning. Dessutom kan diskrimineringsfrågorna än tydligare hållas samman i diskrimineringslagen och hos DO. Frågan är dock om det är möjligt att i praktiken göra sådana avgränsningar när det gäller värdegrundsarbetet i skolan.

*Oförändrad reglering*

Det kan också tänkas att det inte behövs någon förändring alls. De överlappningar mellan olika bestämmelser som vi har identifierat är möjligtvis endast teoretiska. Om det inte finns ett praktiskt problem i tillämpningen i form av otydlighet för utbildningsanordnare och tillsynsmyndigheter kan man överväga att behålla strukturen på regleringen och i stället inrikta förändringarna på det sakliga innehållet. Vi kommer nedan att diskutera hur det förhåller sig med tillämp-

ningen av reglerna och om det finns några praktiska problem med överlappningarna.

## Vissa myndigheters uppfattning

Utredningen om ett effektivare arbete mot främlingsfientlighet framförde i betänkandet *Främlingsfienden inom oss* (SOU 2012:74) att splittringen av arbetet mot diskriminering och arbetet mot andra kränkningar var olycklig. Man menade att det framstår som angeläget att finna en bättre lösning i fråga om regleringen än den nu rådande.[10]

Riksrevisionen överlämnade i november 2013 en rapport till riksdagen utifrån en granskning av om statens tillsyn och stöd på ett effektivt sätt bidrar till en god och trygg arbetsmiljö i skolan där elever inte utsätts för kränkande behandling eller trakasserier.[11] I granskningen undersöktes bl.a. om den statliga tillsynen av huvudmäns och skolors arbete för att främja elevers lika rättigheter och förebygga kränkande behandling och trakasserier är effektiv. Riksrevisionen konstaterar bl.a. att DO:s, Skolinspektionens och Arbetsmiljöverkets tillsynsansvar överlappar varandra på skolans område.[12] Riksrevisionen påpekar också att DO:s tillsyn av det förebyggande arbetet mot diskriminering i skolan är betydligt mer begränsad än Skolinspektionens tillsyn av arbetet mot kränkande behandling. En följd av detta är att diskrimineringsfrågorna inte får ett lika stort utrymme som frågor om kränkande behandling hos skolor och huvudmän.[13] Enligt Riksrevisionen finns en entydig bild av att skolorna anser att kränkningar är ett komplext område med många aktörer och ett omfattande regelverk att ta hänsyn till. Det har från skolhåll uttryckts önskemål om ett samla allt som rör trakasserier och kränkande behandling på ett ställe, i syfte att alla berörda ska få och ge samma information.[14] I dag finns många olika källor som används av olika personer. Det är förvirrande för skolorna att ha flera olika regelverk att ta hänsyn till. Den vägledning som är mest känd och tillämpad av lärare och rektorer är Skolverkets allmänna råd om arbetet mot diskriminering och

[10] *Främlingsfienden inom oss*, SOU 2012:74, s. 261 f.
[11] *Kränkt eller diskriminerad i skolan – är det någon skillnad?* RIR 2013:15.
[12] a.a. s. 47 ff.
[13] a.a. s. 61.
[14] a.a. s. 64 f.

kränkande behandling.[15] DO och dess vägledning är enligt Riksrevisionen inte lika kända i skolorna.[16] Bl.a. mot bakgrund av det nu beskrivna förhållandena kommer Riksrevisionen till slutsatsen att det nuvarande systemet för främjande och förebyggande arbete i skolorna skulle kunna fungera bättre.[17]

Vi har träffat DO, Skolinspektionen och Barn- och elevombudet samt Skolverket för att höra dessa myndigheters uppfattning om hur bestämmelserna tillämpas och fungerar i praktiken, och om de har sett praktiska problem med otydligheter som kan bero på de överlappande bestämmelserna. Vi kan konstatera att det finns olika uppfattningar om hur diskrimineringslagens bestämmelser om aktiva åtgärder och tillsynen av reglerna fungerar och var bestämmelserna bör finnas.

DO anser, som redogjorts för ovan i fråga om arbetslivet, att bestämmelser om diskriminering, både förbud och aktiva åtgärder bör vara samlade i diskrimineringslagen. Skolinspektionen och Barn- och elevombudet däremot har låtit förstå att det faktum att reglerna faktiskt överlappar varandra, bl.a. när det gäller generellt arbete med att motverka diskriminering, kan innebära oklarheter för utbildningsanordnaren. Det är dessutom olyckligt att flera tillsynsmyndigheter ska ha ansvar för frågor som hos utbildningsanordnaren uppfattas som en och samma. Det gäller framförallt myndigheternas granskning av likabehandlingsplaner och planer mot kränkande behandling. Skolinspektionen har uttryckt en positiv inställning till att diskrimineringslagens regler om aktiva åtgärder flyttas till skollagen, och att tillsynsansvaret överförs från DO till inspektionen. I remissvar till betänkandet SOU 2010:99 framhöll inspektionen och ombudet att de dagligen uppmärksammar svårigheter med den nuvarande regleringen, framförallt i anmälningar från enskilda.

Även Skolverket har påtalat att den överlappande lagstiftningen leder till problem när huvudmän, rektorer och förskolechefer ska tillämpa bestämmelserna. De kan ha svårt att hantera att bestämmelserna är utformade på olika sätt och finns i två olika lagar. De kan också ha svårt att veta om de ska vända sig till DO eller Skolverket för att få stöd och vägledning i arbetet. Skolverket anser även att frågor som är kopplade till diskriminering och trakasserier inte får samma uppmärksamhet vid tillsyn och inspektioner då DO, som har tillsyn över diskrimineringslagen, inte gör systematiska inspektioner

[15] a.a. s. 65.
[16] a.a. s. 75 f.
[17] a.a. s. 81.

av alla skolor såsom Skolinspektionen gör såvitt avser skollagens regler om åtgärder mot kränkande behandling. Följden av det blir enligt Skolverket att det kan uppfattas som att det förmedlas signaler om att frågorna som regleras i diskrimineringslagen inte är lika viktiga som de som regleras i skollagen. En del av problemet ligger även i att ärenden om kränkande behandling och ärenden om trakasserier behandlas olika på tillsynsmyndigheterna. Skolverkets uppfattning är att det konkreta arbetet mot trakasserier och kränkande behandling i skolorna inte kan, och inte heller ska, särskiljas. Arbetet måste i stället ske gemensamt och i ett sammanhang eftersom dessa företeelser går in i varandra och ofta inte går att åtskilja. Skolverket har analyserat vad som kan vara framgångsfaktorer i arbetet mot kränkande behandling och funnit att det viktigaste i ett förebyggande arbete är att det görs regelbundna kartläggningar av elevernas situation och att detta används som grund för att planera skolans förebyggande arbete samt att eleverna återkommande får vara delaktiga i det främjande arbetet för att skapa en god skolmiljö. Skolverket framhåller att huvudsyftet med att arbetet ska dokumenteras inte bör vara att det upprättas en plan utan att det bedrivs ett systematiskt främjande och förebyggande arbete.

### Skyldigheten att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder i skollagsreglerad verksamhet flyttas till skollagen

Vi har ovan kunnat konstatera att skyldigheten för utbildningsanordnare i skollagsreglerad verksamhet att arbeta för att främja bl.a. en god arbetsmiljö för anställda och elever, respekt för mänskliga rättigheter och jämställdhet mellan könen är direkt eller indirekt reglerad på flera ställen. Bestämmelsernas tillämpningsområden går i varandra utan att det finns tydliga gränser för vad som omfattas av den ena eller den andra lagen. Vissa regler är sanktionerade, andra inte. Sanktionerna kan också variera beroende på i vilken lag kraven finns. Även tillsyn och tillsynsmyndighet skiljer sig åt.

Vår uppfattning är att det i flera granskningar och utredningar och i våra möten med myndigheter och organisationer med all önskvärd tydlighet har framkommit att det är ett stort problem i praktiken att reglerna för skollagsreglerad verksamhet är spridda i flera författningar, att de har delvis skiftande och delvis överlappande innehåll och att tillsynen bedrivs av flera olika myndigheter. Det är exempelvis oklart om en utbildningsanordnare har uppfyllt samtliga

krav i fråga om arbetet mot diskriminering genom att utföra det systematiska kvalitetsarbetet enligt skollagen, som bl.a. innefattar att uppfylla läroplanernas mål när det gäller arbetet mot diskriminering, eller om diskrimineringslagens krav på aktiva åtgärder mot diskriminering kräver något ytterligare. I skollagen finns ett generellt krav om att utbildningsanordnaren ska vidta åtgärder mot kränkande behandling. Frågan är om diskrimineringslagens krav på aktiva åtgärder för att motverka trakasserier som omfattas av diskrimineringslagen kan anses innefattat i detta arbete eller om skollagens krav föranleder andra åtgärder, och om det i så fall ska redovisas på olika sätt. Med tanke på att skolorna sedan lång tid tillbaka arbetar förebyggande mot diskriminering och kränkande behandling i ett gemensamt sammanhang som rör värdegrunden för hela verksamheten, anser vi att det finns stora fördelar med att inte upprätthålla en konstruerad uppdelning mellan frågorna. Vi anser att en samordning av reglerna om aktiva åtgärder avseende skollagsreglerad verksamhet skulle innebära att kraven på utbildningsanordnarna skulle bli tydligare.

Inom skolväsendet har man sedan lång tid tillbaka arbetat med demokratifrågor och frågor om mänskliga rättigheter. Skollagsreglerad verksamhet har utformats med utgångspunkt i att det inte är acceptabelt med någon form av diskriminering eller annan kränkande behandling och att sådana företeelser ska motverkas. Skolans värdegrund utgår från grundlagens bestämmelser om alla människors lika värde och om skydd för grundläggande fri- och rättigheter. Dessa frågor har reglerats i skolförfattningarna, i lag och förordningar om läroplaner, kvalitetsredovisning och systematiskt kvalitetsarbete och andra föreskrifter, och sedan år 2006 finns det också sanktionerade förbud och krav på skolorna när det gäller arbete mot diskriminering och annan kränkande behandling. Inom skolväsendet finns således en lång tradition av att arbeta med frågor om diskriminering och mänskliga rättigheter.

Diskrimineringslagens regler om aktiva åtgärder har kritiserats för att vara alltför allmänt hållna och sakna konkretion. I skolförfattningarna finns tydligare regler om hur arbetet med värdegrunden och arbetet mot diskriminering och kränkande behandling ska utföras. I läroplanerna finns texter som beskriver hur skolorna ska arbeta med frågor om diskriminering och alla människors lika värde. Statens skolverk har också gett ut allmänna råd om arbetet mot diskriminering och kränkande behandling (se avsnitt 4.2.3). Systemet tycks fungera väl för utbildningsanordnare, och den kritik avse-

ende otydlighet som riktats mot diskrimineringslagens regler har inte framförts beträffande skolförfattningarna. De allmänna råd som Skolverket har meddelat är väl kända och tillämpade i verksamheterna.

Eftersom det redan finns ett välfungerande system med föreskrifter och allmänna råd som ger vägledning för hur arbetet ska gå till anser vi att regleringen sammantaget skulle bli tydligare om även kraven på att vidta aktiva åtgärder för att motverka diskriminering och i övrigt främja lika rättigheter och möjligheter på skolans område som i dag regleras i diskrimineringslagen skulle överföras till skollagen.

Naturligtvis finns det omständigheter som talar mot att samordna diskrimineringslagens regler om aktiva åtgärder med skollagens regler om krav på ett förebyggande arbete. I förarbetena till diskrimineringslagen anförs att det finns många fördelar med att samla alla bestämmelser om diskriminering i en lag. Flera instanser, bl.a. DO, har när förslag om en överföring av reglerna från diskrimineringslagen till skollagen lämnats påtalat att sammanföringen av diskrimineringsbestämmelserna i en gemensam lag varit värdefull och viktig. Vi instämmer i uppfattningen att ett system med en lag som samlar bestämmelser som rör diskriminering är tydligt, enkelt och överskådligt för såväl enskilda som för myndigheter. Vi anser också i likhet med vad som anförs i förarbetena att en gemensam diskrimineringslag är en tydlig signal om att diskriminering är oacceptabel oavsett diskrimineringsgrund och oavsett samhällsområde. Detta talar för att samtliga regler som rör diskriminering, även skyldigheten att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder, bör finnas på samma ställe. När det gäller reglerna om aktiva åtgärder är det viktigt att syftet med reglerna nås, dvs. att det faktiskt vidtas förebyggande åtgärder. Regelverket bör vara tydligt och så enkelt som möjligt att tillämpa för den som ska följa reglerna. Det har som beskrivits ovan visat sig att så inte är fallet i dag. Vår bedömning är att det därför finns goda skäl för en annan lösning just för skollagsreglerad verksamhet.

Ett av huvudsyftena för skollagsreglerad verksamhet är att barn och elever ska inhämta och utveckla värden. Utbildningen ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på (1 kap. 4 § skollagen). Arbetet mot diskriminering, som en del av frågorna om mänskliga rättigheter, är således en del av kärnverksamheten i skolväsendet. Arbetet handlar inte bara om att förhindra diskriminering under den tid verksamheten pågår, på det sätt

som gäller för övriga områden, utan skolans uppgift sträcker sig längre, och handlar om barn och elever som nuvarande och framtida samhällsmedborgare. På det sättet är frågorna integrerade med kärnverksamheten på ett annat sätt än på övriga nu behandlade områden. Skolans arbete mot diskriminering kan och ska få återverkningar även på andra samhällsområden i takt med att barn och elever växer upp och kommer ut i arbetsliv och andra områden. Det finns därför all anledning att behandla skollagsreglerad verksamhet på ett särskilt sätt när det gäller kraven på att bedriva ett förebyggande och främjande arbete mot diskriminering.

När det gäller argumentet om att det främjar effektiviteten att samla alla regler om och mot diskriminering i en lag kan följande sägas. Som vi konstaterat ovan är läget inte sådant att det nu bara finns en lag som reglerar frågorna avseende skollagsreglerad verksamhet, utan det finns fortfarande bestämmelser som rör diskriminering i andra lagar. Att föra över diskrimineringslagens reglering om aktiva åtgärder till skollagen innebär inte att det skapas fler lagar på området, utan tvärtom innebär det här att bestämmelserna i dessa frågor samlas och görs enhetliga. Syftet är således detsamma som vid införandet av diskrimineringslagen, dvs. att undvika svåröverblickbara bestämmelser och ”lapptäckes-reglering”. När förslag om överföring av bestämmelserna till skollagen framfördes i betänkandet SOU 2010:99 ansåg några remissinstanser att det gått för kort tid sedan diskrimineringslagen trädde i kraft för att effekterna skulle kunna bedömas. Det har nu gått ytterligare fyra år, och vi har kunnat konstatera att diskrimineringslagens bestämmelser om aktiva åtgärder avseende skollagsreglerad verksamhet inte fungerar tillräckligt effektivt. Att hålla samman reglerna i diskrimineringslagen av det skälet att reglerna inte ska splittras är därför enligt vår mening inte ett tillräckligt starkt skäl. När det gäller överskådlighet och enkelhet för den enskilde att hitta gällande regler kan det även hävdas att bestämmelserna om arbetet mot diskriminering i skolan hänger väl så nära samman med övriga skolbestämmelser som med andra diskrimineringsbestämmelser. Den enskilde som letar efter skollagsreglerad verksamhets skyldigheter i dessa frågor kan med lika stor sannolikhet tänkas börja söka sig fram i skolförfattningarna som i diskrimineringslagen. Samma antagande gäller för utbildningsanordnare och personal som vill ta reda på vad som gäller, särskilt med tanke på att det redan finns liknande regler i skolföreskrifterna. Detta antagande vinner stöd av Riksrevisionens granskning och Skolverkets uppfattning som redovisats ovan.

När det gäller att underlätta en effektiv tillsyn av diskrimineringsfrågor på samtliga samhällsområden kan det vara en fördel att även alla regler om aktiva åtgärder finns i en gemensam lag. Det skapar bra förutsättningar för en enhetlig tillämpning och praxis. För skollagsreglerad verksamhet finns dock redan i dag olika tillsynsmyndigheter som bevakar frågorna. Förutom DO finns Statens skolinspektion, som har tillsynsansvar över värdegrundsarbetet i skolan och AV som har tillsyn över arbetsmiljön. Det kan därmed lika väl hävdas att gemensamma regler i skollagen för arbetet som rör mänskliga rättigheter, inklusive diskrimineringsfrågor, underlättar tillsynen. Vi återkommer till frågan om tillsyn nedan, se avsnitt 11.4.4 där vi också redogör för Parisprincipernas betydelse för vilken myndighet som bör ha tillsynsansvar för bestämmelserna om aktiva åtgärder.

Den lagtekniska fördelen som beskrivs i förarbetena till diskrimineringslagen är enligt vår mening av underordnad betydelse om fördelarna med en ändring överväger i övrigt.

Vår slutsats är att reglerna i diskrimineringslagen om skyldighet att vidta aktiva åtgärder avseende skollagsreglerad verksamhet skulle vinna både i tydlighet och i effektivitet om de samordnas i skollagen med skollagens regler om aktiva åtgärder mot kränkande behandling. Vi föreslår därför att regleringen om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen flyttas till skollagen. I kapitel 10 presenterar vi förslag till sådana lagändringar.

### 7.2.3 Universitets- och högskoleområdet

**Utredningens bedömning**: Skyldigheten att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder på universitets- och högskoleområdet ska alltjämt regleras i diskrimineringslagen.

#### Förekommer det dubbelreglering på universitets- och högskoleområdet?

I högskolelagen (1992:1434) och lagen (1993:792)om tillstånd att utfärda vissa examina finns krav på att främja jämställdhet mellan kvinnor och män. Dessa krav tycks överensstämma med kravet på utbildningsanordnare att enligt 3 kap. 14 § DL bedriva ett målinriktat arbete bl.a. för att aktivt främja lika rättigheter och möjligheter för studenter som deltar i och söker till verksamheten, oavsett kön.

Högskolelagens krav innehåller inte något krav på att arbetet ska vara målinriktat. Det framgår inte heller direkt av lagen om studenter som söker till verksamheten omfattas. Det är trots det svårt att säga något annat än att bestämmelserna innebär en dubbelreglering i fråga om främjande av jämställdhet.

Krav på främjande av lika rättigheter och möjligheter när det gäller övriga diskrimineringsgrunder på sätt som följer av 3 kap. 14 § DL finns dock inte reglerat i högskolelagen. Det kan eventuellt påstås att övriga diskrimineringsgrunder omfattas av skyldigheten för högskolorna att främja en hälsosam och god miljö, ekonomisk och social välfärd och rättvisa. Högskolorna ska även aktivt främja och bredda rekryteringen till högskolan. Kraven är allmänt hållna och inte kopplade till diskrimineringsgrunderna. Det innebär att breddad rekrytering och främjande av social rättvisa inte alls behöver inriktas på de aspekter som skyddas av diskrimineringslagen. För att säkerställa att diskrimineringsgrunderna beaktas vid rekrytering och i övrigt måste bestämmelserna i diskrimineringslagen tillämpas utöver reglerna i högskoleförfattningarna. Någon egentlig dubbelreglering föreligger således inte i den delen.

Universitets- och högskolerådets skyldighet att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter inom högskolan är en vidare skyldighet än utbildningsanordnarnas skyldighet enligt högskolelagen och diskrimineringslagen. Rådets ansvar omfattar nämligen samtliga diskrimineringsgrunder. Skyldigheten riktar sig inte heller till utbildningsanordnaren själv, vilket innebär att det inte är någon direkt dubbelreglering. I stället innebär det att flera instanser har uppdrag i fråga om främjandet inom högskolan.

## Olika tänkbara lösningar

Vi har konstaterat att det finns överlappande bestämmelser både på arbetslivsområdet och avseende skollagsreglerad verksamhet. Bestämmelser som till större eller mindre del sammanfaller förekommer också på universitets- och högskoleområdet, på det sätt som redovisats ovan. Liksom för skollagsreglerad verksamhet gäller arbetsmiljölagens bestämmelser om en god arbetsmiljö även på universitets- och högskoleområdet. Studenter likställs i den lagen på vissa områden med arbetstagare. Dessa överlappningar och närliggande bestämmelser kan sannolikt leda till oklarheter och missförstånd även för utbildningsanordnare inom universitet och högskola.

Ett alternativ för att undvika överlappande bestämmelser är att överföra skyldigheten att vidta främjandeåtgärder från diskrimineringslagen till högskolelagen. Det skulle innebära att ett antal nya bestämmelser om främjande skulle behöva införas i högskolelagen. Eftersom högskolorna redan i dag har vissa sådana krav, framförallt på jämställdhetsområdet, är frågorna inte helt främmande i verksamheten. Universitetskanslersämbetet har i dag tillsyn över universitet och högskolor enligt 4 § förordningen (2012:810) med instruktion för universitetskanslersämbetet. Vad detta tillsynsansvar innebär är dock inte beskrivet i författning. Om skyldigheten att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder skulle regleras i högskoleförfattningarna skulle sannolikt det lämpligaste vara att tillsynsansvaret skulle vila på Universitetskanslersämbetet. Universitets- och högskolerådets uppgifter handlar om service, samordning, främjande och utvecklande av verksamheten. Det skulle även vara möjligt att låta DO ha kvar tillsynsansvaret för högskolan, även om reglerna flyttades från diskrimineringslagen.

Fördelarna med att samla regler som rör främjandearbete i en gemensam lag har beskrivits ovan beträffande arbetslivet och skollagsreglerad verksamhet, och utgörs framförallt av att regleringen skulle bli tydligare och mer överskådlig i fråga om vilka krav som gäller. Det skulle dessutom sannolikt innebära en minskad administrativ börda för utbildningsanordnare i och med att antalet olika planer och dokumentationskrav skulle minska och att det skulle krävas kontakter med färre tillsynsmyndigheter.

På samma sätt som det har beskrivits i fråga om arbetslivet och avseende skollagsreglerad verksamhet, kan det emellertid även på universitets- och högskoleområdet vara en nackdel att överföra bestämmelserna om aktiva åtgärder från diskrimineringslagen till andra lagar.

Ett alternativ till att flytta reglerna om aktiva åtgärder till högskoleförfattningarna är att i stället tydligt definiera bestämmelserna i högskolelagen så att de inte omfattar arbete med diskrimineringsgrunderna, på det sätt som har gjorts t.ex. i fråga om kränkande behandling i skollagen. Därmed kunde den befintliga författningsstrukturen som är inarbetad hos myndigheter, arbetsgivare och utbildningsverksamheter behållas, vilket begränsar den administration som krävs och det motstånd som följer av en omställning, samtidigt som diskrimineringsfrågorna i sin helhet hanteras i diskrimineringslagen och hos DO. Såsom vi redan konstaterat för övriga områden är det dock tveksamt om det går att göra sådana avgränsningar.

Det kan också vara så att det inte finns något problem i praktiken när det gäller tillämpningen av regler om främjandeåtgärder på universitets- och högskoleområdet. I så fall saknas verklig anledning att göra några ändringar över huvud taget när det gäller var regleringen ska finnas.

## Berörda myndigheters uppfattning

Utredningen har haft kontakt med DO, Universitets- och högskolerådet och Universitetskanslersämbetet.

DO anser, som redogjorts för ovan i fråga om arbetslivet och skollagsreglerad verksamhet att bestämmelser som rör diskriminering, både om förbud och aktiva åtgärder, bör vara samlade i diskrimineringslagen.

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) har uppgett att reglerna om främjande av jämställdhet och breddad rekrytering som finns i 5 § högskolelagen endast är mål. Tillsyn kan inte bedrivas utifrån den bestämmelsen eftersom det inte finns några konkreta krav på lärosätena i den bestämmelsen. Skulle UKÄ notera att det saknas en jämställdhetsplan skulle detta kunna påpekas i en rapport, men frågan skulle överlämnas till DO. Frågor om brister i jämställdhetsarbetet eller i arbetet mot diskriminering generellt hänvisas också till DO. Även Universitets- och högskolerådet (UHR) har ett ansvar för att främja lika rättigheter, och UKÄ anser därför att frågorna snarare ligger hos den myndigheten, även om UHR inte har något tillsynsansvar. UKÄ anser inte att det finns några problem med att bestämmelser om främjande finns både i högskolelagen och i diskrimineringslagen, eftersom bestämmelsen i högskolelagen är så allmänt hållen. Det har inte heller kommit några signaler från högskolorna om att det finns någon oklarhet i tillämpningen.

Universitets- och högskolerådet har vid möte med utredningen gett uttryck för uppfattningen att frågan om jämställdhet visserligen är reglerad både i diskrimineringslagen och i högskolelagen, men att universiteten och högskolorna tycks arbeta med frågorna utan att se något problem med dubbelregleringen.

### Skyldigheten att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder på universitets- och högskoleområdet bör även fortsättningsvis regleras i diskrimineringslagen

På arbetslivsområdet har vi dragit slutsatsen att regleringen om aktiva åtgärder inte ska flyttas från diskrimineringslagen, medan vi för den skollagsreglerade verksamheten föreslår en annan lösning. Som vi beskrivit anser vi att det finns ett värde i att hålla samman reglerna som rör diskriminering i diskrimineringslagen och att bestämmelser om diskrimineringsförbud och om främjande av lika rättigheter och möjligheter finns på samma ställe. Det blir då tydligare och enklare att förstå vilka bestämmelser som finns som rör diskriminering. Tillsynen kan då också bedrivas samordnat. För skollagsreglerad verksamhet har vi dock funnit att det finns särskilda omständigheter som gör att frågorna där bör få en annan lösning. Framförallt handlar det om att man inom skolväsendet sedan lång tid tillbaka arbetar med diskrimineringsfrågor som en del av kärnverksamheten, och att det finns ett inarbetat system för dessa frågor i skolförfattningarna och i skolornas praxis.

På universitets- och högskoleområdet är situationen en annan. Universiteten och högskolorna ägnar sig inte åt diskriminerings- och värdegrundsfrågor som en del av kärnverksamheten. Det finns inte heller några föreskrifter eller allmänna råd som ger vägledning i frågorna.

Vi anser därför sammantaget att det inte finns skäl att flytta bestämmelserna om aktiva åtgärder på universitets- och högskoleområdet från diskrimineringslagen till någon annan lag. Reglerna bör, liksom på arbetslivsområdet, finnas kvar i diskrimineringslagen.

Det kan diskuteras om nuvarande krav på främjande i högskoleförfattningarna i stället ska upphävas eller flyttas till diskrimineringslagen. Det man skulle vinna på det är tydlighet och klara gränser mellan olika myndigheters ansvar. Vi har dock inte fått några indikationer på att den överlappande regleringen innebär något problem i praktiken. Följden av de parallella kraven är endast att det finns fler myndigheter som har ansvar för frågorna. Vi bedömer därför att reglerna inte ska ändras.

### 7.2.4 Särskilt om förhållandet till reglerna om förbud mot kränkande behandling i skollagen

**Utredningens bedömning:** Det bör utredas hur reglerna om förbud mot trakasserier och kränkande behandling i skollagsreglerad verksamhet och om tillsyn och sanktioner vid sådana företeelser kan samordnas.

I skollagsreglerad verksamhet finns, till skillnad från andra samhällsområden, förutom ett diskrimineringsförbud också ett förbud mot kränkande behandling i övrigt och en skyldighet att vidta åtgärder också mot sådan kränkande behandling som inte utgör diskriminering (6 kap. skollagen). Detta skiljer skollagsreglerad verksamhet från det övriga utbildningsområdet och från arbetslivsområdet. Detta faktum påverkar bedömningen av hur frågan om aktiva åtgärder ska regleras.

Diskrimineringslagen omfattar sju diskrimineringsgrunder. Det är dock viktigt att komma ihåg att det enligt internationella konventioner även finns en skyldighet att motverka diskriminering som har samband med andra faktorer. Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, vilken även gäller som lag i Sverige, innehåller inte någon uttömmande lista över omständigheter som innebär diskriminering. Vidare kan nämnas att barnkonventionen, som utgör särskilda mänskliga rättigheter för barn, föreskriver en icke-diskrimineringsprincip som utgår från grunderna ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, handikapp, börd eller ställning i övrigt (art. 2.1). Barnkonventionen innehåller även artiklar som ska säkerställa visst skydd för barn då de vistas i skolan (se särskilt art. 19 och 28), och detta skydd ska barnen tillförsäkras utan åtskillnad utifrån nämnda diskrimineringsgrunder.

Att i skollagsreglerad verksamhet upprätthålla en skarp gräns mellan kränkningar som har samband med de sju diskrimineringsgrunderna i diskrimineringslagen och övriga kränkningar är således inte alldeles självklart. Det finns visserligen ett förbud mot alla slags kränkningar i skollagen, men det blir enligt vår mening en olycklig gränsdragning och uppdelning mellan trakasserier som har samband med någon av de sju diskrimineringsgrunderna och andra kränkningar när dessa regleras i olika lagar och på olika sätt. En sådan uppdelning framstår sannolikt som ologisk och obegriplig för barn som

drabbas och har inte något självklart stöd i internationell rätt. Uppdelningen har också lett till omotiverade skillnader i hur påståenden om att någon utsatts eller utsätts för kränkningar ska hanteras. Som reglerna är utformade nu ska barnet eller eleven vända sig till olika myndigheter beroende på av vilka skäl han eller hon har trakasserats eller blivit utsatt för någon form av kränkande behandling. De olika myndigheterna agerar också på olika sätt, både när det gäller generella åtgärder och i enskilda fall. Det skiljer dessutom i viss mån i rättigheter för ett barn eller en elev som har blivit utsatt, beroende på orsaken till kränkningarna. Detta är enligt vår mening en mycket olycklig ordning.

Vårt uppdrag handlar om att se över reglerna som avser generella insatser för att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter. Vår bedömning, mot bakgrund av vad som har beskrivits ovan, är att arbetet med sådana främjande insatser och resultatet av sådant arbete på skolans område blir bättre om de hanteras gemensamt med skolans övriga arbete mot alla former av kränkningar. Att särskilja arbetet mot kränkningar som har samband med de sju diskrimineringsgrunderna och anse dem som viktigare och allvarligare än andra kränkningar skulle till och med enligt vår mening kunna få motsatt effekt just i skolmiljön där det till största delen handlar om barn. Därmed inte sagt att diskriminering ska gömmas undan och att frågorna ska undvikas. Tvärtom bör samma krav på kartläggning av förekomsten av diskriminering och tydliggörandet av sådana strukturella problem gälla. Däremot bör arbetet, som redan nämnts, integreras i skolans övriga värdegrundsarbete på det sätt som sannolikt till stor del redan sker i dag.

Det ligger utanför vårt uppdrag att lämna förslag när det gäller reglerna för hanteringen av enskilda fall där någon anser sig ha blivit diskriminerad i form av trakasserier som har samband med någon eller några av de sju diskrimineringsgrunderna eller utsatt för kränkande behandling på annan grund. Vår bedömning är dock att sådana ärenden på skolans område bör samordnas och hanteras på ett och samma ställe. I 2006 års betänkande ansågs det att kränkningar av mänskliga rättigheter (trakasserier med diskrimineringsanknytning) trivialiseras om de hanteras gemensamt med annan mobbning. Trakasserier har enligt den utredningen en koppling till strukturella samhällsproblem. Vi anser att resonemanget på ett olyckligt sätt gör skillnad mellan olika former av kränkande behandling. Alla trakasserier och all kränkande behandling i skollagsreglerad verksamhet är enligt vår mening ett samhällsproblem, och inte bara ett problem

för det enskilda barnet eller eleven, och det kan mycket väl finnas strukturella förklaringar till förekomsten av all kränkande behandling i sådan verksamhet. Vi anser därför att det finns mycket goda skäl för att minska betoningen på skillnader mellan olika former av kränkande behandling. Det ligger utanför våra direktiv att bedöma om det bör finnas ett gemensamt sanktionssystem (skadestånd eller annan form av ersättning) oavsett om det är fråga om diskriminering eller inte. Vi anser dock att det är angeläget att den uppdelning som finns i dagens lagstiftning snarast ses över. I det sammanhanget bör även övervägas hur de omotiverade mindre skillnader som finns i dag utifrån de olika sanktionssystemen ska hanteras.

## 7.3 Otydligheter och oklarheter i lagtexten

Dagens reglering i kapitel 3 i diskrimineringslagen, framförallt på arbetslivsområdet, är en blandning av övergripande bestämmelser och detaljerade regler. De flesta bestämmelserna ger intryck av att innehålla tydliga krav på åtgärder, men vid en närmare granskning av innebörden av bestämmelserna framgår det inte vilka åtgärder som faktiskt ska vidtas. Reglerna innebär till övervägande del endast en skyldighet att sträva mot vissa mål. Enligt 3 kap. 5 § DL ska arbetsgivaren ”underlätta för…” och i 6 § samma kapitel ska arbetsgivaren ”verka för…”. Enligt 8 § ska arbetsgivaren ”främja…” och i 9 § är kravet att ”särskilt anstränga sig för…” och ”försöka se till att…”. Samtliga dessa bestämmelser innehåller egentligen bara krav på att åtgärder ska vidtas för att främja vissa i lagen angivna mål. Det anges inte vad arbetsgivaren faktiskt ska göra. Bestämmelser med den typen av handlingskrav är mycket svåra att följa upp och ha tillsyn över. Vad innebär det att sträva efter? När har en arbetsgivare främjat ett i lag uppsatt mål? Räcker det att en arbetsgivare uttrycker en vilja att anställa fler av ett visst underrepresenterat kön för att kravet på att ”anstränga sig för” ska vara uppfyllt?

Bestämmelserna är också strukturerade på olika sätt och det är därför svårt att utläsa ett mönster i lagstiftningen. I vissa paragrafer anges förutsättningarna tydligare, som i 9 § där det bara handlar om arbetsplatser som inte har en i huvudsak jämn könsfördelning. I någon enstaka paragraf (se 8 §) anges faktiska metoder som ska tillämpas av arbetsgivaren för att nå målet, men det är ändå svårt att avgöra när åtgärderna är tillräckliga.

Ytterligare en omständighet som gör lagen otydlig och svårläst är att det används olika ord och termer i paragrafer som framstår som likartade. I 3 kap. 4 § DL åläggs arbetsgivaren att ”genomföra sådana åtgärder som… kan krävas för att arbetsförhållandena ska lämpa sig…”. Uttryck som ”sträva efter”, ”verka för” och ”främja” används i andra paragrafer.

Allt detta sammantaget ger enligt oss uttryck för en i sig otydlig och svårtillämpad lag som dessutom är svår att följa upp och övervaka.

I kapitel 9 föreslår vi ändrade regler med delvis andra formuleringar. Avsikten är bl.a. att bestämmelserna ska bli tydligare.

# 8 Hur arbetet med aktiva åtgärder ska bedrivas

Enligt våra direktiv är ett motiv bakom skyldigheten att vidta aktiva åtgärder att arbetsgivare och andra ska bli medvetna om frågor som rör diskriminering och arbeta framåtsyftande och förebyggande. Vi ska därför föreslå hur kraven på aktiva åtgärder ska utformas för att bli tydliga och effektiva. En pusselbit i arbetet med att formulera nya bättre regler är att avgöra frågan om *hur* arbetet med aktiva åtgärder hos arbetsgivare och utbildningsanordnare ska bedrivas för att leda till önskvärda resultat.

Det arbete som bedrivs i dag när det gäller aktiva åtgärder får sägas ha vissa brister. Grund för detta påstående anser vi finns i de nuvarande reglernas omdiskuterade effekt. Vi har i kapitel 6 analyserat effekterna av dagens bestämmelser. Trots den kritik som framförts mot dagens reglering anser vi att aktiva åtgärder ändå kan antas vara ett effektivt verktyg i det generella främjandearbetet med att skapa lika rättigheter och möjligheter och motverka diskriminering. Vi har i kapitel 7 föreslagit att det alltjämt ska finnas regler om skyldighet att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder och att dessa på arbetslivsområdet och universitets- och högskoleområdet ska finnas i diskrimineringslagen och avseende skollagsreglerad verksamhet ska flyttas till skollagen.

Nästa fråga att avgöra är hur arbetet med aktiva åtgärder ska utföras för att få bästa genomslag, så att det uppfattas som ett bra medel i arbetet med att nå de önskade målen. Så här långt har fokus när de gäller regleringen av aktiva åtgärder lagts på termen effekt – att reglerna ska utformas så att de kan leda till ökade effekter. Det är något som vi enligt våra direktiv också ska sträva efter. När vi talar om reglernas effekt, eller effekten av vidtagna åtgärder, avser vi som sagts i kapitel 6 *dels* att regleringen ska vara så tydlig att de som ska följa reglerna förstår vad som åligger dem att göra och att reglerna är möjliga att följa upp, *dels* att de åtgärder som ska vidtas

har potential att leda till de önskade effekterna – dvs. att på ett generellt plan motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter.

I gällande rätt ligger tyngdpunkten på att olika aktiva åtgärder ska vidtas men, som vi redan beskrivit (se avsnitt 7.3), föreskrivs i många av reglerna inte vilka faktiska åtgärder det handlar om eller hur de ska genomföras. I detta kapitel diskuterar vi *hur* arbetet med aktiva åtgärder bör bedrivas för att på bästa sätt skapa varaktig förändring.

Det finns olika alternativ för hur regleringen av aktiva åtgärder skulle kunna utformas. Ett alternativ är att utgå från dagens system som anger ett antal mål som enligt lagstiftaren konkretiserar det övergripande syftet om lika rättigheter och möjligheter, och föreskriver att åtgärder ska vidtas för att nå dessa mål. För att en sådan reglering ska fungera bättre krävs att det tillförs anvisningar för hur skyldigheten att vidta åtgärder för att nå målen ska uppfyllas, antingen genom att föreskriva om konkreta åtgärder eller genom att föreskriva en arbetsmetod som ska tillämpas.

Ett annat alternativ är att helt flytta betoningen i lagstiftningen från vissa föreskrivna mål som ska eftersträvas genom åtgärder till att anvisa en arbetsprocess som ska tillämpas. Effekten skulle bli en uttalad ramlag som endast ställer krav på en viss arbetsmetod. I en sådan lag anges inga detaljer i fråga om vissa mål, åtgärder för att nå målen eller andra anvisningar, utan det överlämnas till tillämpare och myndigheter att fylla ut.

Frågan är vilket av dessa system, som bäst uppfyller syftet med en reglering om aktiva åtgärder. Den fortsatta framställningen har disponerats enligt följande. Först redovisas dagens situation (8.1). Därefter redogör vi för tidigare utredningars förslag och kritik mot dessa (8.2) och slutligen för de olika system för lagregleringen som vi överväger (8.3).

## 8.1 Dagens system – målinriktat arbete med fokus på att åtgärder ska vidtas

Arbetet med aktiva åtgärder ska enligt 3 kap. 3 och 14 §§ DL vara målinriktat. Diskrimineringslagen saknar dock, som konstaterats, en beskrivning av vad som avses med ett målinriktat arbete. Inte heller förarbetena ger någon klar bild av vad som menas med målinriktat arbete. Kravet på att bedriva ett målinriktat arbete på arbetslivs-

området omfattar samtliga arbetsgivare oavsett storlek och gäller för diskrimineringsgrunderna kön, etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning. Motsvarande gäller på utbildningsområdet för utbildningsanordnare, men där även avseende diskrimineringsgrunderna funktionshinder och sexuell läggning.

På arbetslivsområdet gäller enligt 3 kap. 4–9 §§ att arbetsgivare ska vidta åtgärder för att nå vissa angivna mål som rör arbetsförhållandena, förvärvsarbete och föräldraskap, trakasserier och repressalier, rekrytering samt jämn könsfördelning och enligt 3 kap. 10 och 11 §§ att arbetsgivare ska genomföra lönekartläggning. En del av detta arbete med aktiva åtgärder ska dokumenteras. Arbetsgivare som sysselsätter minst 25 arbetstagare – större arbetsgivare – har en skyldighet att upprätta jämställdhetsplaner och handlingsplaner för jämställda löner. Plankraven gäller emellertid bara diskrimineringsgrunden kön. Skyldigheten att vidta åtgärder som rör etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning omfattas inte av någon plan eller något dokumentationskrav. En betydande del av de krav lagstiftaren ställer på arbetsgivare om att på strukturell och kollektiv nivå främja lika rättigheter och möjligheter inom diskrimineringsområdet är därmed svåra att följa upp, för t.ex. tillsynsmyndigheten. När det gäller utformningen av de olika skyldigheterna är det enbart reglerna om lönekartläggning och skyldigheten att upprätta handlingsplan för jämställda löner som innehåller preciseringar av vad som krävs. Även regeln om skyldighet att upprätta en jämställdhetsplan kan sägas vara tydlig, i vart fall i den meningen att större arbetsgivare ska ha en sådan plan. Reglernas utformning på arbetslivsområdet har inneburit att den tillsynsverksamhet av hur arbetsgivare bedriver arbetet med aktiva åtgärder som förekommit sedan jämställdhetslagen trädde i kraft har rört större arbetsgivares arbete med att upprätta handlingsplaner för jämställda löner och jämställdhetsplaner.

På utbildningsområdet anges, utöver skyldigheten att arbeta målinriktat för att främja lika rättigheter och möjligheter, att utbildningsanordnare ska förebygga och förhindra trakasserier. Även här finns en skyldighet att dokumentera arbetet. Det finns en skyldighet att upprätta en likabehandlingsplan. Kravet på likabehandlingsplan omfattar diskrimineringsgrunderna kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder och sexuell läggning. I planen ska det arbete som en utbildningsanordnare utför för att förebygga och förhindra trakasserier och andra åtgärder ”som behövs för att främja lika rättigheter och möjligheter” redovisas.

## 8.2 Tidigare förslag till förändring och kritiken mot dessa

### 8.2.1 Förslagen

Vi har i kapitel 3 redogjort för tidigare utredningars förslag rörande reglerna om aktiva åtgärder. När det gäller frågan om hur arbetsgivare respektive utbildningsanordnare ska bedriva arbetet med aktiva åtgärder har såväl Diskrimineringskommittén som Utredningen om aktiva åtgärder inom diskrimineringsområdet lämnat vissa förslag.

Diskrimineringskommitténs förslag om hur arbetet ska bedrivas har vi redogjort för i avsnitt 3.3.1. Som där framgår föreslog kommittén att arbetsgivare inom ramen för sin verksamhet skulle bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet.[1] Bestämmelserna skulle gälla samtliga diskrimineringsgrunder. Diskrimineringskommittén lämnade beträffande utbildningsområdet ett motsvarande förslag. Även det skulle omfatta samtliga diskrimineringsgrunder.

Utredningen om aktiva åtgärder inom diskrimineringsområdet föreslog, som vi beskrivit i avsnitt 3.3.3, att såväl arbetsgivare som utbildningsanordnare – för att främja lika rättigheter och möjligheter – inom ramen för sin verksamhet skulle bedriva aktiva åtgärder genom ett systematiskt målinriktat arbete.[2] Bestämmelsen föreslogs på arbetslivsområdet gälla de arbetsgivare som det senaste kalenderåret sysselsatte minst 25 arbetstagare. Som framgått av redogörelsen i kapitel 3 omfattade regleringen samtliga diskrimineringsgrunder.

### 8.2.2 Kritiken

När det gäller Diskrimineringskommitténs förslag så är den kritik som riktats mot detta mera allmän. Till skillnad mot gällande rätt förslog Diskrimineringskommittén att kravet på målinriktat arbete borde utvidgas till att omfatta samtliga diskrimineringsgrunder, dvs. även könsöverskridande identitet eller uttryck, funktionshinder, sexuell läggning och ålder. Ett flertal remissinstanser avstyrkte förslaget i den delen. Ingen av remissinstanserna hade någon kritik specifikt riktad mot paragrafen om att det målinriktade arbetet skulle

[1] SOU 2006:22, Del 1, s. 74.
[2] SOU 2010:7 s. 155 f.

utsträckas, utöver den generella invändningen när det gällde förslaget.

Utredningen om aktiva åtgärder inom diskrimineringsområdet lämnade ett förslag som mer riktade in sig på det arbete som skulle vidtas. Lagförslaget innehöll en beskrivning av hur arbetsgivare och andra ansvariga skulle arbeta med ett systematiskt målinriktat arbete. Samtidigt föreslog man att de gällande reglerna som pekar ut olika målsättningar och krav på åtgärder skulle behållas utan att det förklarades hur dessa skulle kopplas samman med det systematiska arbetet. Som tidigare framgått så har betänkandet inte remitterats. Till betänkandet är fogat ett antal särskilda yttranden. Mycket av den kritik som framfördes i dessa går ut på att förslaget att utöka aktiva åtgärder till att omfatta samtliga diskrimineringsgrunder inte kan anses tillräckligt utrett. Även regeringen[3] har av samma skäl uppgett att den valt att inte gå vidare med förslagen. I de särskilda yttrandena påpekade flera experter också att lagförslaget var otydligt. Någon egentlig kritik mot ett systematiskt målinriktat arbete som sådant har dock inte framförts.

## 8.3 Olika sätt att utforma reglerna

Som vi redan anfört finns det olika alternativ för hur reglerna om aktiva åtgärder skulle kunna utformas i syfte att göra regleringen tydligare och lättare att följa upp. Antingen kan man utgå från nuvarande system med fokus på lagstadgade mål som ska uppnås eller så kan man övergå till ett system med fokus på arbetsmetoden, dvs. själva arbetsprocessen. Nedan beskriver vi de olika alternativen, hur de skulle kunna utformas samt för- och nackdelar med dem.

### 8.3.1 Ett system med fokus på arbetsmetoden

Enligt gällande rätt ska arbetsgivare och utbildningsanordnare vidta åtgärder i syfte att nå vissa mål. Det saknas dock tydliga föreskrifter om hur målen ska kunna nås och vilka åtgärder som ska vidtas. När vi talar om ett system med tyngdpunkt på arbetsmetoden avser vi en lagreglering där det inte anges några konkreta mål eller åtgärder i lag, utan där tonvikten ligger på arbetsmetoden som arbetsgivare och

[3] I våra direktiv anges att regeringen valde att inte gå vidare med förslagen bl.a. på grund av att förslagens innebörd inte var tillräckligt utredda.

utbildningsanordnare ska tillämpa för att främja det övergripande syftet som är lika rättigheter och möjligheter. Eftersom det då inte finns några konkreta mål angivna i författningen är det inte möjligt att avgöra om någon uppfyller kraven genom att titta på vad någon åstadkommit. Kraven uppfylls redan genom att arbetet utförs på det sätt som lagen ställer krav på.

Vi anser att en av de viktigaste faktorerna för att skapa varaktig förändring är själva processen, dvs. att arbetsgivare och utbildningsanordnare faktiskt konkret tar sig an frågorna och arbetar med att förstå vilka problem och lösningar som finns. Redan detta är nämligen ett stort steg i rätt riktning. Ett regelsystem som sätter fokus på arbetsmetoden kan därför bidra till att poängtera att det är arbetet i sig – dvs. att man faktiskt arbetar kontinuerligt och systematiskt med frågorna – som gör att kraven på aktiva åtgärder får de önskade effekterna. En av de största fördelarna med att koncentrera regleringen till krav på att arbetet ska utföras i vissa steg är också att mål och åtgärder med nödvändighet då också anpassas till den enskilda verksamheten. Lagstiftningen har därmed förutsättningar att bli relevant för alla verksamheter, flexibel i fråga om förändringar och effektiv för att nå syftet med lika rättigheter och möjligheter för alla. Nackdelen med ett system som lägger tyngdpunkten på arbetsmetoden är att det kan uppfattas som att frågan nedprioriteras då målen inte anges i lagen. Det blir svårare för lagstiftaren att styra arbetet och vilka åtgärder som ska vidtas.

Vid alla former av förändringar är det viktigt att bedriva ett systematiskt arbete som är integrerat i den ordinarie verksamheten. Att förändringsarbetet är integrerat innebär att det sätts in i ett sammanhang där man tänker långsiktigt, där resurser avsätts till att regelbundet följa upp arbetet och den utveckling som sker och där genomförda insatser har en tydlig koppling till kärnverksamheten.[4]

Vad som skiljer ett systematiskt arbete från ett målinriktat arbete kan inte anses helt klart, och i viss utsträckning kan det säkert innebära samma sak. Möjligen kan man säga att det i termen systematiskt ligger ett annat fokus på metoden och processen, dvs. hur arbetet ska utövas, medan målinriktat arbete mer fokuserar på de mål som ska nås och inte vägen dit. Med detta vill vi säga att det inte är namnet på metoden som är det viktiga utan det innehåll som ges.

[4] *Medverkan – Fungerande förändringsarbete för lika rättigheter och möjligheter*, Arbetsmiljöforum i Sverige/Tema likabehandling 2011, s. 25 ff.

## Modeller och metoder för förändringsarbete

När vi talar om ett system med fokus på arbetsmetoden menar vi med arbetsmetod ett sätt att bedriva arbetet, själva arbetsprocessen. När man inom det kunskapsfält som handlar om organisationsförändringar skriver handböcker och talar om förändringsarbete använder man termerna modeller och metoder. Detta är en begreppsvärld där det inte verkar gå någon knivskarp gräns mellan de olika termerna.

Metod har beskrivits som ett normaliserat sätt att utföra en viss aktivitet eller ett visst arbete och den bygger på utprovning och upprepning.

Modell kan ha flera olika betydelser. Två av dessa är förenklad eller generaliserad bild av en viss företeelse – som t.ex. matematiska modeller eller verksamhetsmodeller – och förebild för visst handlande.

När vi talar om fokus på arbetsmetod avser vi egentligen inte en metod i det avseende som avses inom organisationsförändringsområdet. Mot bakgrund av att det inte finns någon klar skiljelinje mellan termerna anser vi att uttrycket ”en lagreglering med tyngdpunkt på arbetsmetoden” bäst beskriver det alternativ till reglering som vi överväger. Låt vara att de komponenter som bör ingå i ett sådant arbete möjligen kan hämtas från något som inom organisationsförändringsområdet beskrivs som modeller.

Det finns ett stort antal olika modeller som kan användas vid bedrivandet av ett förändringsarbete. På jämställdhetsområdet finns t.ex. en modell, den s.k. Trappan, som utarbetats av en statlig utredning, JämStöd, och som bl.a. har presenterats i utredningens slutbetänkande *Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering*, SOU 2007:15. Trappan är enligt JämStöd en hållbar modell för jämställdhetsintegrering, dock hade utredningen under utredningstiden utvecklat och erbjudit utbildning i två arbetsmodeller och nio metoder. JämStöd konstaterade i sitt betänkande att jämställdhetsintegrering inte är någon ”quick fix”, och låter sig inte genomföras med hjälp av en standardmetod. Metoder finns att tillgå, både JämStöds och andra, men det som krävs av varje organisation är att skapa de rätta förutsättningarna för att utvecklingsarbetet ska kunna ta fart. Det är långt viktigare än vilken metod man använder.[5] Detsamma gäller rimligen även avseende annat främjandearbete.

[5] SOU 2007:15 s. 28 f.

Den s.k. Trappan är en arbetsmodell som visar vilka mått och steg som bör vidtas för att arbetet med jämställdhetsintegrering ska bli bestående. Modellen var utgångspunkten för JämStöds arbetssätt och deras metoder är framtagna för att ge stöd på varje steg i arbetsmodellen Trappan. Modellen föreskriver inte något exakt tillvägagångssätt utan ger verktyg för att anpassa arbetet efter de specifika förhållanden som råder.

De åtta trappstegen i Trappan är följande. Grundläggande förståelse, undersök förutsättningarna, planera och organisera, inventera verksamheten, kartlägga och analysera, formulera mål och åtgärder, genomför åtgärderna och följ upp resultaten. För varje trappsteg i Trappan finns sedan ett antal metoder som kan användas.[6]

Även Utredningen om aktiva åtgärder inom diskrimineringsområdet presenterade ett exempel på en modell för att arbeta systematiskt med lika rättigheter och möjligheter.[7] Utredningen konstaterade i sitt betänkande att ett framgångsrikt utvecklingsarbete krävde ett systematiskt och målinriktat arbetssätt. För att lyckas med detta behövdes enligt utredningen en tydlig strategi och en genomförandeorganisation. Strategier behövde i sin tur sättas i kraft och göras konkreta genom utvärderingsbara mål och konkreta åtgärder för arbetet, vilka regelbundet skulle följas upp och utvärderas. Den modell som utredningen presenterade innehöll följande steg.[8]

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 och åtgärder
6. Samtal om mål (förankring)
7. Uppföljning och utvärdering
8. Arbeta fram nya mål och åtgärder

Här kan också nämnas Norge och det arbete som ska ingå i ”det systematiska likestillningsarbeidet” som beskrivs som en fem stegs likabehandlingscirkel (för mer om detta se ovan i avsnitt 5.2.2). De

[6] a.a. s. 32 och JämStöds Praktika – Metodbok för jämställdhetsintegrering s. 8 ff.
[7] SOU 2010:7 s. 131ff.
[8] a.a. s. 131 ff.

steg som ska ingå i detta arbete är att kartlägga och analysera verksamheten, sätta mål, göra en plan och ge någon ansvar för arbetet, vidta de åtgärder som behövs, mäta resultaten och utvärdera åtgärderna.

### Systematiskt arbetsmiljöarbete

Ett område där det redan i dag finns regler som väl beskriver hur arbetet ska utföras är arbetsmiljöområdet. Där stadgas en skyldighet att utföra ett systematiskt arbete. Reglerna om systematiskt arbetsmiljöarbete skulle kunna fungera som förebild för arbetet med aktiva åtgärder på diskrimineringsområdet.

Vi har i avsnitt 4.1.2 redogjort för författningar på arbetsmiljöområdet och beskrivit hur det systematiska arbetsmiljöarbetet är reglerat. Som där beskrivits är arbetsmiljölagen en ramlag och enligt 3 kap. 2 § i lagen har arbetsgivaren huvudansvaret för arbetsmiljön i verksamheten. I 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen beskrivs sedan övergripande hur detta ansvar ska uppfyllas. Enligt denna ska arbetsgivaren systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller föreskrivna krav på en god arbetsmiljö. Arbetsgivaren ska vidare utreda arbetsskador, fortlöpande undersöka riskerna i verksamheten och vidta de åtgärder som föranleds av detta. Åtgärder som inte kan vidtas omedelbart ska tidsplaneras. Arbetsgivaren ska i den utsträckning verksamheten kräver dokumentera arbetsmiljön och arbetet med denna. Handlingsplaner ska därvid upprättas. Arbetsmiljöfrågor behandlas i det traditionella arbetsmiljöarbetet ofta som frågor för experter i en särskild skyddsorganisation. Men de måste också integreras med övervägandena i linjeorganisationen, dvs. hos beslutsfattande chefer, arbetsledning, personalhandläggare m.fl. I det avsedda systematiska arbetsmiljöarbetet ingår att säkerställa att så sker.

Arbetsmiljöverket (AV) har till skillnad från Diskrimineringsombudsmannen (DO) föreskriftsrätt och har när det gäller det systematiska arbetsmiljöarbetet antagit föreskrifter (2001:01) om systematiskt arbetsmiljöarbete. Föreskrifterna utvecklar och preciserar hur arbetsgivaren ska gå tillväga för att uppfylla sitt ansvar enligt arbetsmiljölagen. Begreppet definieras i 2 § i föreskrifterna där det stadgas att med systematiskt arbetsmiljöarbete menas, i föreskrifterna, arbetsgivarens arbete med att undersöka, genomföra och följa

upp verksamheten på ett sådant sätt att ohälsa och olycksfall i arbetet förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås.

Det är arbetsgivarens ansvar att se till att arbetsmiljöarbetet ingår naturligt i verksamheten. Till föreskriften har AV meddelat ett antal allmänna råd. På verkets hemsida finns dessutom en temasida om systematiskt arbetsmiljöarbete vars syfte är att hjälpa arbetsgivarna att komma igång med arbetet. Ett systematiskt arbetsmiljöarbete handlar om att i det dagliga arbetet uppmärksamma och ta hänsyn till alla förhållanden i arbetsmiljön som kan påverka de anställdas hälsa och säkerhet. Enligt föreskrifterna ska det finnas en arbetsmiljöpolicy och rutiner som beskriver hur det systematiska arbetsmiljöarbetet ska gå till. Dessa båda ska dokumenteras skriftligt i verksamheter med minst tio anställda.

Allmänna råd är inte juridiskt bindande men visar hur myndigheten har tänkt att arbetsgivarna ska arbeta för att kunna uppfylla sitt ansvar för det systematiska arbetsmiljöarbetet. Enligt AV behöver arbetsmiljöfrågor hanteras i verksamheten på samma sätt som produktion, ekonomi och kvalitet och inte som ett eget system för sig. Många verksamhetsbeslut berör arbetsförhållandena och följderna för arbetsmiljön behöver därför bedömas och beaktas innan besluten fattas.[9]

Vad gäller dokumentationskraven på arbetsmiljöområdet så ska riskbedömningar, sammanställningar av skador och tillbud samt handlingsplaner alltid vara skriftliga (8, 9 och 10 §§ AFS 2001:1). Skriftlig dokumentation av arbetsmiljöpolicy, rutiner, uppgiftsfördelning och uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet krävs om det finns minst tio arbetstagare i verksamheten (5, 6 och 11 §§ AFS 2001:1). När det gäller själva dokumentationen sägs bl.a. följande i de allmänna råden. Det räcker inte att upprätta dokument för att bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete. Avgörande är vad som åstadkoms i praktiken för att förbättra arbetsmiljön. Det finns inte heller krav på någon särskild pärm eller handbok. Syftet med den skriftliga dokumentationen är att den ska vara ett hjälpmedel i arbetsmiljöarbetet, både för arbetsgivaren och för arbetstagarna. Det är därför lämpligt att de tillsammans tar fram de dokument som behövs.[10]

[9] Arbetsmiljöverkets allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1).
[10] a.a.

### Lönekartläggningsbestämmelsen

När man diskuterar bestämmelserna om aktiva åtgärder, den bristande effekten och hur man önskar skapa tydligare och mer effektiva regler nämns ofta bestämmelserna om lönekartläggning, handlingsplaner för jämställda löner och jämställdhetsplan som exempel på bestämmelser som borde kunna tjäna som förebild. Att med utgångspunkt i dagens struktur försöka tydliggöra reglerna skulle troligen inte leda till att samtliga åtgärder kan beskrivas så konkret som man kan önska. Att använda lönekartläggningsbestämmelsen – som ofta framförs som välfungerande exempel – som förebild framstår däremot som lämpligt. Bestämmelsen anger den metod som ska tillämpas, dvs. att arbetsgivaren ska kartlägga, analysera och bedöma situationen på den egna arbetsplatsen. Vilka konkreta åtgärder arbetsgivaren ska vidta ger bestämmelsen inte något svar på. Den skiljer sig i detta avseende från övriga bestämmelser om aktiva åtgärder där det huvudsakligen bara stadgas att arbetsgivaren ska verka för ett visst mål.

## 8.3.2 Ett system med fokus på lagstadgade krav på åtgärder

I det föregående avsnittet har vi beskrivit ett system med regler som anger *hur* arbetet ska bedrivas, vilka steg som ska fullbordas för att kraven ska vara uppfyllda. Ett sådant system anger dock inte *vilka* konkreta åtgärder som ska vidtas eller *vad* som ska åstadkommas med åtgärderna. Allt sådant materiellt innehåll lämnas till den som ska bedriva det systematiska arbetet att komma fram till genom att tillämpa arbetsmetoden.

Ett alternativt sätt att utforma bestämmelserna om aktiva åtgärder är att i lagen ange konkreta åtgärder som ska genomföras.

Både myndigheter och organisationer har efterfrågat klarare beskrivningar av vad som faktiskt förväntas av dem som ska följa bestämmelserna om aktiva åtgärder, särskilt mot bakgrund av att kraven är vitessanktionerade. Det som oftast efterfrågas är att det i lagen ska anges vilka konkreta åtgärder som ska vidtas.

Saco är en av de organisationer som framfört synpunkter om att kraven på aktiva åtgärder bör konkretiseras i lagtexten. Bland annat har ett förtydligande efterfrågats av vilka åtgärder som en arbetsgivare ska vidta i en rekryteringssituation för att kravet på att alla ska ha möjlighet att söka utlysta arbeten ska anses vara uppfyllt. Saco

har som förslag på en konkret åtgärd i detta sammanhang framfört att arbetsgivare, under vissa förutsättningar, som huvudregel ska vara skyldiga att utlysa alla lediga arbeten. Vissa barnrättsorganisationer har som förslag till konkreta åtgärder framfört att det behövs fler vuxna närvarande på raster i skolverksamhet. I övrigt har vi i utredningen inte tagit del av några förslag till sådana konkreta åtgärder, även om just sådana efterfrågas från många håll.

En lagregel som innehåller en saklig beskrivning av ett konkret handlande som ska utföras (eller underlåtas) av alla eller av ett visst subjekt är en tydlig och enkel regel. Den är lätt att tillämpa för dem som regeln riktar sig till, och den är lätt att bedriva tillsyn över eftersom det, i vart fall i teorin och om man bortser från bevisfrågor, är enkelt att konstatera om bestämmelsen uppfyllts eller inte. Det krävs dock att lagstiftaren kan ange vilka konkreta handlingar som krävs får att nå det syfte som lagstiftaren har med regleringen.

Syftet med diskrimineringslagens bestämmelser, inklusive bestämmelserna om aktiva åtgärder, anges i lagens första kapitel. Syftet är att främja lika rättigheter och möjligheter för alla som omfattas av de sju diskrimineringsgrunderna. Frågan är vilka konkreta åtgärder som främjar det syftet i arbetslivet och i utbildningsverksamhet. Givetvis finns det en mängd olika åtgärder som kan påverka utvecklingen i positiv riktning. Åtgärderna är dock beroende av omständigheterna i varje enskild verksamhet. På en arbetsplats med övervägande män som arbetstagare kan det behövas insatser som underlättar för kvinnor att arbeta där. Det kan t.ex. handla om att det ska finnas rätt utrustning som lämpar sig för både kvinnor och män. På en annan arbetsplats kan det råda en jargong som är kränkande gentemot homosexuella. De insatser som behövs där är av helt annan karaktär och handlar mer om utbildning och diskussion om värdegrund och bemötande. Vidare kan en utbildningsverksamhet ha undervisningen förlagd till tider och platser som skulle kunna försvåra för personer med en viss trosuppfattning. Konkreta åtgärder som krävs i det fallet har ytterligare en annan inriktning och borde främst inriktas på rutiner, schemaläggning och liknande. Denna korta beskrivning visar på svårigheten i att hitta gemensamma, konkreta åtgärder som träffar alla de problem som kan finnas på arbetsplatser och i skolor och högskolor. Detta är sannolikt också skälet till att utredningen inte har fått ta del av fler förslag på konkreta åtgärder som kan gälla alla arbetsgivare eller alla utbildningsanordnare. Att man inte kan hitta gemensamma konkreta åtgärder avseende

alla problem hindrar dock inte att man i de fall där man kan hitta sådana åtgärder anger dem i lag.

### 8.3.3 Ett system med fokus på lagstadgade mål

Dagens bestämmelser innehåller ett antal preciserade mål. Exempelvis finns en bestämmelse med krav på arbetsgivare att vidta åtgärder för att nå målet att arbetsförhållandena ska lämpa sig för alla arbetstagare oavsett angivna diskrimineringsgrunder (3 kap. 4 § DL). Andra bestämmelser ålägger arbetsgivare att i vissa situationer vidta åtgärder för att främja målet om en jämn könsfördelning (3 kap. 8 och 9 §§ DL). Enligt 3 kap. 5 § DL ska arbetsgivare arbeta mot målet att kvinnliga och manliga arbetstagare ska kunna förena förvärvsarbete och föräldraskap. Trots att det alltså i dagens lagstiftning finns ett antal definierade mål angivna är kraven inte tydliga nog. Det som saknas är föreskrifter om hur målen ska nås.

I avsnitt 8.3.2 har vi presenterat ett alternativ till en målinriktad lagstiftning, nämligen ett system som endast innehåller krav på att en viss arbetsmetod ska tillämpas. I ett sådant system anges inga mål i bestämmelserna, utan arbetsmetoden kan beskrivas som ett delmål i sig. Om man ändå anser att lagstiftaren bör ange konkreta mål för arbetet med aktiva åtgärder på samma sätt som i dag, måste det tillföras föreskrifter om hur de som bestämmelserna riktar sig till ska agera för att nå målen. Utan sådana föreskrifter är det svårt för tillsynsmyndigheten och andra att avgöra om reglerna följs.

Föreskrifter om hur målen ska nås kan antingen utformas som konkreta handlingsbeskrivande krav på åtgärder på det sätt som redovisats ovan i avsnitt 8.3.2, eller som en arbetsmetod på det sätt som vi har beskrivit i avsnitt 8.3.1, men med den skillnaden att arbetsmetoden ska tillämpas för att uppnå de lagreglerade målen. I det senare alternativet fastställer således lagstiftaren vilka kvalitativt eller kvantitativt mätbara mål arbetsgivare och utbildningsanordnare ska arbeta mot, och ålägger dem att genom en systematisk arbetsmetod finna de rätta konkreta åtgärderna för att nå målen.

I en sådan lagstiftningsmodell skulle det t.ex. av lagen kunna framgå följande mål:

- Arbetsförhållandena på en arbetsplats ska vara anpassade så att det inte förekommer risker för
  - otillåten diskriminering eller repressalier
  - trakasserier eller sexuella trakasserier
  - att den som är förälder inte kan förena sitt förvärvsarbete med föräldraskapet,
  - att arbetsförhållandena i övrigt inte lämpar sig för alla oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder.
- Anställningsförfaranden och befordringsmöjligheter ska vara anpassade så att det inte finns risker för otillåten diskriminering eller repressalier.
- Bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor som tillämpas hos en arbetsgivare ska anpassas så att det inte finns risk för osakliga skillnader i sådana villkor mellan 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.
- Möjligheter till utbildning och kompetensutveckling på en arbetsplats ska anpassas så att det inte finns risk för otillåten diskriminering eller för att anställda med visst kön, viss könsöverskridande identitet eller uttryck, viss etnisk tillhörighet, viss religion eller annan trosuppfattning, visst funktionshinder, viss sexuell läggning eller viss ålder har sämre sådana möjligheter.
- Studiemiljön ska vara anpassad så att det inte förekommer risker för
  - otillåten diskriminering
  - trakasserier eller sexuella trakasserier,
  - att den som är förälder inte kan förena sina studier med föräldraskapet,
  - att studiemiljön i övrigt inte lämpar sig för alla studenter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder.

- Antagningsförfarandet ska vara utformat så att det inte finns risker för otillåten diskriminering, eller för att 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 saknar möjlighet att söka till utbildningen.
- Den praxis i fråga om bedömningar av studenternas prestationer som tillämpas hos en utbildningsanordnare ska anpassas så att det inte finns risk för osakliga skillnader i bedömningar av prestationer av studenter med visst kön, viss könsöverskridande identitet eller uttryck, viss etnisk tillhörighet, viss religion eller annan trosuppfattning, visst funktionshinder, viss sexuell läggning eller viss ålder.

För att en sådan reglering ska bli tydlig för arbetsgivare och utbildningsanordnare, så att det blir förutsägbart vad som faktiskt förväntas av dem, och för att det ska bli möjligt att vid tillsyn ta ställning till om skyldigheterna har uppfyllts krävs som nämnts ovan vägledning i fråga om hur dessa angivna mål ska nås. Det är inte tillräckligt att som i dag bara föreskriva att målen ska främjas, eftersträvas, verkas för etc.

En arbetsmetod skulle kunna föreskrivas på liknande sätt som den som beskrivs i avsnitt 8.3.1, dvs. ett systematiskt tillvägagångssätt. Ansvariga skulle åläggas att undersöka och kartlägga verksamheten och därigenom komma fram till vilka hinder som finns i den enskilda verksamheten. Utifrån en sådan analys skulle den ansvariga vara skyldig att vidta de åtgärder som krävs och även följa upp åtgärderna. Skillnaden gentemot det system som beskrivs i avsnitt 8.3.1 skulle vara att lagstiftaren där överlämnar till tillämparen att identifiera kvalitativa mål för den egna verksamheten på olika områden. Tillsynen kommer med det systemet endast att inriktas på om varje steg i arbetsprocessen har genomförts, oavsett vad det leder till. Med lagreglerade mål skulle tillsynen däremot också omfatta en bedömning av om åtgärderna är anpassade för de angivna målen.

Saco har till utredningen framfört att de förordar en reglering i vilken målen anges i lag. De har formulerat ett förslag till hur sådana regler skulle kunna se ut. Förslaget utgår från det förslag utredningen presenterat och innebär att målsättningar för arbetet anges under respektive område. T.ex. skulle målsättningen för arbetsförhållanden enligt Saco kunna vara att arbetsplatsen ska präglas av en

god fysisk och psykisk arbetsmiljö och att arbetsfördelning och organiseringen av arbetet ska främja lika möjligheter. För området rekrytering och befordran skulle målsättningen enligt Saco kunna anges enligt följande. Rekrytering och befordran ska ske utifrån en transparent och kompetensbaserad process, i syfte att ge alla lika möjligheter att söka lediga tjänster samt en reell möjlighet att få en anställning. Vid rekrytering och befordran ska en jämn könsfördelning inom olika typer av arbeten och inom olika kategorier av arbetstagare eftersträvas, detta gäller särskilt vid rekrytering eller befordran till ledande positioner.

# 9 Förslag till nya regler om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen

## 9.1 Arbetslivet och utbildning

**Utredningens förslag**: Med utbildningsanordnare i diskrimineringslagens tredje kapitel avses den som bedriver utbildning enligt högskolelagen (1992:1434) eller utbildning som kan leda fram till en examen enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

Detta kapitel behandlar förslag till nya regler om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen. Reglerna avser dels arbetslivet, dels delar av utbildningsområdet.

Vi har i kapitel 7 föreslagit att diskrimineringslagens reglering om aktiva åtgärder i skollagsreglerad verksamhet ska flyttas från diskrimineringslagen till skollagen. Förslag till ändringar i skollagen behandlas i kapitel 10. De utbildningsanordnare som därmed kommer att omfattas av diskrimineringslagens regler om aktiva åtgärder är de som bedriver utbildning enligt högskolelagen (1992:1434) eller utbildning som kan leda fram till en examen enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina. Det handlar alltså huvudsakligen om utbildningsanordnare i form av universitet och högskolor.

Vi föreslår att det införs en definition i diskrimineringslagen som anger att med utbildningsanordnare, som ska omfattas av reglerna om aktiva åtgärder i lagen, avses de utbildningsanordnare som anges ovan. Detta innebär att vi inte gör någon utvidgning till ytterligare utbildningsområden utan den utbildningsverksamhet som omfattas av våra förslag är densamma som omfattas av gällande rätt.

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

**Utredningens förslag:** Skyldigheten för arbetsgivare och utbildningsanordnare att arbeta med aktiva åtgärder ska omfatta samtliga diskrimineringsgrunder i diskrimineringslagen, dvs. kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning och ålder.

I avsnitt 4.1 och 4.2 om gällande rätt har vi beskrivit vilka diskrimineringsgrunder som i dag omfattas av reglerna om skyldighet att vidta aktiva åtgärder. På arbetslivsområdet handlar det om kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. På utbildningsområdet rör det sig om kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder och sexuell läggning. Tidigare utredningar har föreslagit att reglerna om aktiva åtgärder ska utökas till samtliga diskrimineringslagens diskrimineringsgrunder på båda områdena, (se avsnitt 3.3.1 och 3.3.3).

Ett av skälen till att reglerna om aktiva åtgärder inte har utökats till fler diskrimineringsgrunder, vare sig på arbetslivsområdet eller på utbildningsområdet, är enligt förarbetena att det inte har genomförts någon utvärdering av effekter och resultat av nu gällande regler om skyldighet att vidta aktiva åtgärder och att upprätta planer. Det saknas enligt förarbetena en klar och entydig bild av om och på vilket sätt de olika bestämmelserna haft effekt på det förebyggande arbetet.[1]

Vi har i kapitel 6 presenterat de undersökningar som finns och som försökt mäta effekter av reglerna om aktiva åtgärder. Undersökningarna har i huvudsak varit inriktade på att undersöka efterlevnaden av reglerna. Vi har kunnat konstatera att det av undersökningarna inte går att dra några säkra slutsatser om i vilken utsträckning dagens regler följs. Därutöver finns det inte några undersökningar som belyser frågan om ett arbete med aktiva åtgärder verkligen förebygger diskriminering, vilket ju är ett av syftena med reglerna. Som vi konstaterat i kapitel 6 är det inte heller sannolikt att sådana undersökningar kan genomföras med säkert resultat.

Vi har alltså kommit till slutsatsen att det är svårt att genom olika effektmätningar leda i bevis att regler om skyldighet att vidta

[1] Prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering*, s. 319.

aktiva åtgärder är verkningsfulla och att det därför inte är meningsfullt att nu göra ytterligare effektutredningar. Vi har trots det gjort bedömningen att det är motiverat att ha kvar lagstadgade krav på ett arbete med aktiva åtgärder (se avsnitt 7.1).

Vi gör bedömningen att en skyldighet att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder bör omfatta samtliga de diskrimineringsgrunder som omfattas av diskrimineringsförbuden i 2 kap. DL. Att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder beträffande enbart några av lagens diskrimineringsgrunder är enligt vår uppfattning ologiskt och inkonsekvent. Att dagens regler ser ut som de gör har historiska förklaringar. Vår bedömning är att det finns ett behov av ett arbete som främjar lika rättigheter och möjligheter utifrån samtliga diskrimineringsgrunder. Ett förebyggande och främjande arbete är inte viktigare i fråga om grunderna kön, etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning än för övriga diskrimineringsgrunder. Vi har inte kunnat hitta några bärande argument till att diskriminering som har samband med funktionshinder eller sexuell läggning ska motverkas i utbildningsverksamhet men inte i arbetslivet. Reglerna är helt enkelt inte konsekventa.

Flera remissinstanser hade synpunkter på diskrimineringskommitténs förslag om att utvidga reglerna om aktiva åtgärder till fler diskrimineringsgrunder. Det som bl.a. framfördes då var att reglerna är så otydliga och av så skiftande karaktär att det skulle bli ännu mer otydligt om fler diskrimineringsgrunder skulle omfattas av skyldigheten att vidta aktiva åtgärder.[2] Vi anser att den kritiken i första hand bör bemötas genom förändringar av reglerna. Reglerna bör göras tydligare och enklare att tillämpa. Vi återkommer med sådana förslag nedan i detta kapitel. Vi föreslår där att det införs en skyldighet att genomföra en viss arbetsmetod, i stället för att det endast anvisas att åtgärder ska vidtas. Med en sådan reglering ser vi inte att det finns några hinder mot att låta den metoden omfatta lagens samtliga diskrimineringsgrunder.

Vi föreslår således att skyldigheten att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder ska omfatta alla sju diskrimineringsgrunderna.

Mycket av arbetet med aktiva åtgärder kan ske samordnat hos en arbetsgivare, på en arbetsplats eller i en utbildningsverksamhet. Givetvis blir det ett merarbete för arbetsgivare och utbildningsanordnare att arbeta förebyggande och främjande utifrån fler diskrimineringsgrunder. Villkor, arbets- och studiemiljö och rutiner ska

[2] a. prop. s. 316 f.

analyseras ur fler aspekter. Merarbetet med anledning av att fler diskrimineringsgrunder omfattas behöver dock inte bli alltför omfattande. Många av de åtgärder som kan bli aktuella att vidta är sannolikt desamma för alla diskrimineringsgrunderna, t.ex. utbildningsinsatser och värdegrundsdiskussioner. Det förebyggande och främjande arbetet kommer troligtvis många gånger att handla just om norm- och värdegrundsarbete och bemötandefrågor. Sådant arbete skiljer sig sannolikt inte mycket åt beträffande de olika grunderna. Vi återkommer till en närmare konsekvensanalys i kapitel 13.

Vi anser alltså sammanfattningsvis att det finns skäl att utvidga skyldigheten i diskrimineringslagen att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder till att omfatta samtliga diskrimineringsgrunder både på arbetslivsområdet och på utbildningsområdet (universitets- och högskoleområdet).

## 9.3 Aktiva åtgärder ska definieras

**Utredningens förslag:** Aktiva åtgärder ska definieras som ett förebyggande och främjande arbete för att inom en verksamhet motverka diskriminering samt på annat sätt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder.

I gällande rätt finns inte någon definition eller någon annan beskrivning av vad som avses med uttrycket aktiva åtgärder. I 3 kap. DL som har rubriken ”Aktiva åtgärder” finns ett antal olika bestämmelser av skiftande karaktär och med olika krav. Som vi anfört i avsnitt 7.3 går det inte att på ett enkelt sätt av lagtexten utläsa vad som är den gemensamma nämnaren för det som benämns aktiva åtgärder.

I förarbetena till diskrimineringslagen beskrivs aktiva åtgärder som ”åtgärder som vidtas för att främja lika rättigheter och möjligheter”, och det anges att bestämmelserna i första hand inte är avsedda att tillämpas i enskilda fall utan är framåtsyftande och av generell eller kollektiv natur. Aktiva åtgärder är vidare enligt förarbetena generellt ”avsedda att verka pådrivande och mana till ökade

ansträngningar för att motverka diskriminering” och ”kan närmast beskrivas som exempel på ramlagstiftning”.[3]

Vi menar att en definition av uttrycket aktiva åtgärder i lagtexten borde kunna bidra till en tydligare och mer lättläst reglering. Vi anser därför att en definition av begreppet bör införas i diskrimineringslagen.

Aktiva åtgärder som uttryck användes för första gången i lagen (1979:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet, närmare bestämt i rubriken närmast före 6 § som lyder ”Aktiva åtgärder för jämställdhet”. I förarbetena till den lagen beskrevs aktiva åtgärder som ett planmässigt och målinriktat jämställdhetsarbete som skulle komplettera diskrimineringsförbuden.[4] Det ansågs inte räcka med enbart förbuden som kunde tillämpas i enskilda fall när någon blev diskriminerad. Eftersom kvinnor generellt på grund av lägre utbildning och mindre yrkeserfarenhet inte hade samma förutsättningar som män i arbetslivet, krävdes det något utöver diskrimineringsförbuden för att få till stånd jämställdhet och en arbetsmarknad öppen för både kvinnor och män. Det krävdes att fördomar och traditionella värderingar skulle vika och det var därvid nödvändigt med en aktiv personalpolitik för jämställdhet, särskilt vid rekrytering, utbildning och befordran. Det krävdes att arbetsgivaren skulle vara verksam för att främja jämställdhet, att arbetsgivaren skulle vidta aktiva åtgärder.[5] Aktiva åtgärder ansågs också kunna ha bättre effekt för jämställdheten i situationer där det inte bara var en enskild person som drabbades av ett handlande, utan en hel grupp.[6] Vissa diskriminerande beteenden, såsom ensidig personalpolitik, rekrytering och annonsering, skulle således bättre fångas upp genom sådant aktivt arbete, snarare än genom förbuden.[7]

Även om aktiva åtgärder inte vid något tillfälle har definierats eller tydligt förklarats i lagtext, kan det av de första motivuttalandena om aktiva åtgärder utläsas vad som ansågs vara utmärkande för ett arbete med aktiva åtgärder. Det handlade om *aktivt* arbete för jämställdhet, i motsats till ett *passivt* inväntande av att kvinnor och män skulle få samma förutsättningar. Det ansågs inte tillräckligt att arbetsgivare enbart skulle undvika att diskriminera i det

[3] a. prop. s. 317.
[4] Prop. 1978/79:175, *med förslag till lag om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet, m.m.*, s. 2.
[5] a. prop. s. 20.
[6] a. prop. s. 82.
[7] Prop. 1979/80:56, *med förslag till lag om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet m.m.*, s. 10.

enskilda fallet. Genom arbetet med aktiva åtgärder skulle nämligen hänsyn tas till kvinnors och mäns olika utgångspunkter och bakgrund. Kvinnors och mäns olika förutsättningar skulle beaktas så att kvinnor och män inte bara skulle ha samma rätt till anställning utan också att de skulle ges samma möjligheter.

Vi anser att uttalandena i förarbetena till den första jämställdhetslagen är belysande för vad vi menar även fortsättningsvis ska rymmas inom uttrycket aktiva åtgärder, även om den lagen handlade om enbart diskrimineringsgrunden kön och gällde enbart arbetslivet. Vi utgår från de ovan redovisade uttalandena i vårt förslag till definition av begreppet aktiva åtgärder.

Vi föreslår att aktiva åtgärder ska definieras som ett förebyggande och främjande arbete som ska vidtas för att verka för lika rättigheter och möjligheter.

Arbetet att verka för lika rättigheter innebär bl.a. att motverka diskriminering. För att detta ska bli tydligt bör det nämnas särskilt i definitionen. Alla former av diskriminering ska motverkas genom arbetet med aktiva åtgärder för lika rättigheter. Diskriminering är definierat i 2 kap. DL och innefattar även trakasserier och sexuella trakasserier. Det innebär att motverkande av sådana företeelser utgör aktiva åtgärder enligt vår definition.

Att vidta repressalier är förbjudet enligt 2 kap. DL. Förbudet är, liksom diskrimineringsförbuden i sig, ett sätt att främja lika rättigheter och möjligheter. Ett arbete med aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter innefattar därför även ett arbete för att motverka repressalier.

Aktiva åtgärder bör alltså innefatta ett förebyggande och främjande arbete för att motverka diskriminering samt på annat sätt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett någon av lagens diskrimineringsgrunder.

Med att ange att arbetet med aktiva åtgärder ska vara *förebyggande* avser vi att tydliggöra att arbetet inte handlar om att vidta åtgärder avseende redan uppkomna problem i enskilda fall. Redan uppkommen diskriminering omhändertas av diskrimineringsförbuden. Arbetet med aktiva åtgärder avser ett arbete som ska bedrivas för att undvika att enskilda diskrimineras eller begränsas i sina möjligheter. Avsikten är sannolikt densamma i nu gällande rätt, vilket uttrycks i nuvarande förarbeten genom att åtgärderna *i första hand* inte är avsedda att tillämpas i enskilda fall. Vi menar att aktiva åtgärder *inte* ska handla om en skyldighet att vidta åtgärder i enskilda fall, utan att de ska vara fråga om just allmänna åtgärder.

Detta innebär dock inte att enskilda individer inte skulle kunna gagnas av åtgärderna. Utmärkande för arbetet med aktiva åtgärder är att de åtgärder som vidtas inte ska vara individanpassade utan ska vara till nytta för fler. Det förebyggande arbetet ska genomföras oavsett om det finns problem i enskilda fall eller inte.

Ett *främjande* arbete för lika rättigheter och möjligheter syftar på ett arbete för att utjämna skillnader i förutsättningar mellan olika grupper. Det handlar t.ex. om att verka för att kvinnor söker sig till mansdominerade arbetsplatser och utbildningar, och att skapa förutsättningar för människor med olika religioner och olika etnisk tillhörighet att arbeta eller utbilda sig i olika verksamheter. Vi kommer att utveckla mer hur arbetsgivare och utbildningsanordnare ska arbeta med sådana åtgärder nedan.

Det bör också framgå av lagtexten att arbetet med aktiva åtgärder ska avse situationen och behovet i den egna verksamheten, för att skilja detta arbete från annan utåtriktad och etiskt inriktad verksamhet som en arbetsgivare eller utbildningsanordnare kan ägna sig åt. Därmed menar vi inte att rättigheter och möjligheter för arbetssökande eller sökande till viss utbildning inte ska omfattas av arbetet med aktiva åtgärder. Tvärtom ska en arbetsgivares eller utbildningsanordnares arbete med aktiva åtgärder även avse rättigheter och möjligheter för dessa grupper av personer så arbetet och åtgärderna handlar om just den egna verksamheten, som t.ex. rekryterings- och annonseringsrutiner.

Slutsatsen av det anförda är att vi föreslår att med aktiva åtgärder ska avses ett förebyggande och främjande arbete för att inom en verksamhet motverka diskriminering samt på annat sätt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett någon av de sju diskrimineringsgrunderna. Aktiva åtgärder syftar till att ändra de strukturer i verksamheten som kan leda till att någon blir diskriminerad och förebygga att en verksamhet utesluter en större grupp människor som har samband med någon eller flera av de sju diskrimineringsgrunderna.

Det kan diskuteras om begreppet aktiva åtgärder är det bästa uttrycket för att beskriva det förebyggande och främjande arbete som åsyftas. Ordet åtgärder förknippas lätt med specifika, avgränsade och ofta individuellt inriktade insatser. Det är inte det som i första hand avses med vårt förslag. Arbetet med aktiva åtgärder handlar, enligt vårt förslag, mer om ett arbetssätt som ska genomföras fortlöpande och metodiskt, och som naturligtvis kan och bör omfatta även särskilda åtgärder. Man kan också ifrågasätta om

åtgärder kan vara något annat än aktiva. Vi har dock funnit att uttrycket aktiva åtgärder är inarbetat i många olika sammanhang och föreslår därför att det ska finnas kvar som samlingsnamn för det generella främjandearbetet i motsats till förbuden mot diskriminering.

## 9.4 Hur arbetet med aktiva åtgärder ska bedrivas

### 9.4.1 Skyldighet att bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder

**Utredningens förslag:** Det förebyggande och främjande arbetet ska genomföras genom ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder.

#### Varför behöver regleringen ändras?

Dagens regler anger att arbetsgivare och utbildningsanordnare ska vidta åtgärder för att nå vissa mål. De flesta, men inte alla, av de angivna målen är tydliga. Däremot anges i de flesta reglerna inte vilka åtgärder som ska vidtas för att uppnå målen. I praktiken har det också visat sig vara svårt att förstå vilka åtgärder som man är skyldig att vidta. Reglerna har också visat sig svåra att utöva tillsyn över då det, som sagts, huvudsakligen inte anges vilka konkreta åtgärder som ska vidtas eller vilken metod som ska tillämpas.

Reglernas utformning har lett till att tillsynsarbetet i praktiken har inriktats på lönekartläggningsbestämmelsen och bestämmelserna om planer, eftersom de reglerna är de enda som föreskriver konkreta åtgärder och metoder. På arbetslivsområdet krävs det planer endast på jämställdhetsområdet. Detta har lett till att tillsynen över arbetet med aktiva åtgärder såvitt avser andra diskrimineringsgrunder än kön i princip varit obefintlig. På utbildningsområdet omfattas samtliga de diskrimineringsgrunder som utbildningsanordnarna ska arbeta med av kravet på likabehandlingsplan. Tillsynsarbetet har därför på utbildningsområdet omfattat fler diskrimineringsgrunder än på arbetslivsområdet.

Tillsynsarbetet har, som vi kommer att återkomma till i kapitel 11, betydelse för i vilken omfattning reglerna följs. Det är därför viktigt att tillsyn utövas avseende allt arbete med aktiva åtgärder och inte endast delar av det.

De huvudsakliga skälen till att vi anser att regleringen behöver ändras är att det finns ett behov av att göra reglerna tydligare och därmed enklare att tillämpa och utöva tillsyn över. Vi tror att reglerna då också bättre fyller sitt syfte.

## Införande av en arbetsmetod

Vi har ovan (avsnitt 8.3) beskrivit att vi anser att det – när det gäller frågan hur arbetet med aktiva åtgärder ska bedrivas – finns två huvudalternativ.

Ett alternativ är en reglering som liknar den nu gällande där det i lagen anges vilka konkreta mål som ska uppnås, men där det konkretiseras vilka åtgärder som ska vidtas för att målen ska nås. Fördelen med ett sådant system är att lagstiftaren mer i detalj kan reglera även hur målen ska uppnås. Arbetsgivare och utbildningsanordnare ges då ett antal åtgärder som ska vidtas för att uppfylla lagens krav. Några sådana anvisade konkreta åtgärder finns huvudsakligen inte i diskrimineringslagen i dag.

Ett stort problem som vi ser med att åstadkomma en reglering med anvisade åtgärder är att det är mycket svårt att ange generella konkreta åtgärder som är relevanta för alla verksamheter på alla områden.

I fråga om de flesta av lagens diskrimineringsgrunder är det också svårt att sätta konkreta och kvantitativa mål, och ännu svårare att ange vilka åtgärder som ska vidtas för att nå målen och som är relevanta för alla verksamheter. Om detta hade varit möjligt hade lagstiftningen varit enkel och självklar, men så ser inte verkligheten ut.

Enligt vår uppfattning ligger den största vinsten med ett förebyggande och främjande arbete i själva arbetsprocessen. Detta är en uppfattning som vi anser vinner stöd i de olika – om än ifrågasatta och begränsade – effektundersökningar som vidtagits där den främsta effekten av arbetet med aktiva åtgärder anses vara att man arbetar med frågorna. För detta talar även det faktum att bestämmelsen om lönekartläggning anses vara den bäst fungerande av dagens bestämmelser. Den bestämmelsen beskriver inte en konkret åtgärd utan en metod som ska tillämpas. Där anges att det ska genomföras en kartläggning, analys och bedömning. Vilka konkreta åtgärder som ska vidtas lämnas till varje enskild arbetsgivare att i samverkan med arbetstagarna och deras organisationer att bestämma.

Nackdelen med att ändra regleringen till att anvisa en arbetsmetod och inte ange vilka mål som ska uppnås är att det skulle kunna uppfattas som att frågan nedprioriteras och att kraven på aktiva åtgärder sänks. Detta är inte vår avsikt. Tvärtom anser vi att vårt förslag ökar möjligheten till anpassning till den egna verksamheten och att arbetet därigenom har större möjlighet att uppfylla syftet med skyldigheten att vidta ett arbete med aktiva åtgärder.

Det är vår uppfattning att det inte går att sätta kvantitativa mål för alla diskrimineringsgrunderna och urskilja vilka konkreta åtgärder som ska vidtas för att bidra till att målen nås. Med de förutsättningarna gör vi bedömningen att en reglering som lägger tyngdpunkten på själva arbetsprocessen, och inte på vilka enskilda åtgärder som ska vidtas, har större potential att uppfylla syftet med regleringen. Vi föreslår därför att regleringen om aktiva åtgärder ska anvisa en konkret arbetsmetod som förmår verksamhetsansvariga att ägna sig åt frågorna, sätta sina egna mål och finna rätt åtgärder för att nå dessa.

### Krav på ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder

Enligt 3 kap. 3 och 14 §§ DL är arbetsgivare respektive utbildningsanordnare skyldiga att bedriva ett målinriktat arbete för att främja lika rättigheter och möjligheter i verksamheten. Ett målinriktat arbete ska alltså bedrivas redan i dag. Det anges dock inte i lagen vad som avses med ett målinriktat arbete. När vi talar om att vi i lagstiftningen vill anvisa en arbetsmetod menar vi att diskrimineringslagen på ett bättre och tydligare sätt bör ange hur arbetsgivare och utbildningsanordnare ska bedriva ett arbete med aktiva åtgärder. Att då ställa krav på en viss systematik, så som görs i lönekartläggningsbestämmelsen och på arbetsmiljöområdet, anser vi kan vara en lösning som kan bidra till ett bättre arbete för lika rättigheter och möjligheter.

Vi föreslår att det arbete som ska bedrivas ska benämnas systematiskt arbete. Uttrycket systematiskt arbete används bl.a. på arbetsmiljöområdet och vi anser att det bättre än målinriktat arbete beskriver hur vi tycker att arbetsgivare och utbildningsanordnare ska arbeta med aktiva åtgärder för att uppnå syftet med ett sådant arbete. Genom att använda uttrycket systematiskt arbete anser vi också att det blir ett större fokus på det som är viktigt, nämligen själva arbetsprocessen. Det systematiska arbetet med aktiva åtgärder knyter

genom detta begreppsval också an till en välkänd arbetsmetod på arbetsmiljöområdet. Det systematiska arbetsmiljöarbetet är känt för de arbetsgivare som ska omfattas av regleringen, vilket borde underlätta för dem att även bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder. Även utbildningsanordnare har i sin egenskap av arbetsgivare tillämpat bestämmelserna om systematiskt arbetsmiljöarbete.

För att klargöra vad som krävs för att uppfylla diskrimineringslagens krav på ett systematiskt arbete anser vi att det av lagen ska framgå vad ett systematiskt arbete innebär och inom vilka områden i verksamheten som det systematiska arbetet ska bedrivas. Vad som innefattas i det systematiska arbetet och vilka områden i verksamheten som detta bör omfatta återkommer vi till nedan i avsnitt 9.4.2, 9.5 och 9.10.

### Alla arbetsgivare och utbildningsanordnare bör omfattas

Reglerna om hur arbetet med aktiva åtgärder ska bedrivas riktar sig enligt gällande rätt till samtliga arbetsgivare oavsett storlek. Vi anser att så även fortsättningsvis bör vara fallet.

Det är med största sannolikhet så att diskriminering inte förekommer endast hos större arbetsgivare. Även om man på grund av begränsade resurser hos arbetsgivare med få anställda kanske inte bör ålägga dem en allt för tung börda att dokumentera sitt förebyggande och främjande arbete bör dock alla arbetsgivare, även de med få anställda, bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder. Att begränsa skyldigheten att bedriva ett sådant arbete till större arbetsgivare anser vi sänder oönskade signaler. Här kan också dras en parallell till det systematiska arbetsmiljöarbetet som omfattar samtliga arbetsgivare, låt vara att kravet på skriftlig dokumentation omfattar de som har minst 10 arbetstagare i verksamheten. Det är alltså vår uppfattning att samtliga arbetsgivare oavsett storlek ska åläggas att arbeta förebyggande och främjande mot diskriminering samt för lika rättigheter och möjligheter.

På utbildningsområdet anser vi att samtliga utbildningsanordnare, oavsett storlek, bör omfattas av skyldigheten att bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder. En sådan utbildningsverksamhet som omfattas av regleringen är normalt inte så liten att det ens är nödvändigt att överväga om det finns verksamheter som borde undantas från denna skyldighet. På arbetslivsområdet är förhållandena annorlunda då det finns arbetsgivare med endast en eller ett

par anställda. Att samtliga nu aktuella utbildningsanordnare ska omfattas av kraven framstår därför som mera självklart.

Vi föreslår alltså att skyldigheten att bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder ska omfatta samtliga arbetsgivare och samtliga utbildningsanordnare. Hos arbetsgivare med få anställda bör arbetet av naturliga skäl få en mer begränsad utformning, på den nivå som är rimlig.

### 9.4.2 Hur det systematiska arbetet ska bedrivas

**Utredningens förslag:** Ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder innebär att bedriva ett förebyggande och främjande arbete genom att

- undersöka om det finns risker för diskriminering eller repressalier eller om det finns andra hinder för enskildas lika rättigheter och möjligheter i verksamheten,
- analysera orsakerna till upptäckta risker och hinder,
- vidta de förebyggande och främjande åtgärder som skäligen kan krävas, och
- följa upp och utvärdera arbetet.

Arbetet ska genomföras fortlöpande. Åtgärder ska tidsplaneras och genomföras så snart som möjligt.

#### Hur det systematiska arbetet ska genomföras

Vi föreslår alltså att arbetsgivare och utbildningsanordnare ska vara skyldiga att bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder. Redan gällande rätt ställer krav på hur arbetet ska utföras, dock utan att definiera vad som menas med ett målinriktat arbete. Att endast använda sig av termen systematiskt arbete utan att ange hur ett sådant arbete ska bedrivas är inte tillräckligt för att åstadkomma en förändring. Vi har ovan redogjort för systematiskt arbete och olika metoder för att ge ett sådant arbete innehåll, se kapitel 8. Enligt vad vi erfar finns det vissa åtgärder eller moment som är nödvändiga att vidta för att åstadkomma ett varaktigt förändringsarbete.

Vi har identifierat ett antal åtgärder som vi anser bör ingå i skyldigheten att bedriva ett systematiskt arbete. De åtgärder som vi anser att arbetsgivare och utbildningsanordnare ska vidta för att uppfylla lagens krav på ett systematiskt arbete är att undersöka om det finns risker för diskriminering eller för repressalier eller om det finns andra hinder för enskildas lika rättigheter och möjligheter i verksamheten, analysera orsaker till upptäckta risker och hinder, vidta de förebyggande och främjande åtgärder som skäligen kan krävas, och slutligen att följa upp och utvärdera arbetet.

För att det systematiska arbetet ska kunna bidra till verkliga och varaktiga effekter är det viktigt att arbetstagarna på en arbetsplats och studenterna i utbildningsverksamhet är involverade samt att arbetet tar utgångspunkt i de lokala förutsättningarna. Det systematiska arbetet ska därför hos arbetsgivarna ske i samverkan med arbetstagarna och deras fackliga organisationer samt hos universitet och högskolor i samverkan med studenterna. Samverkansskyldigheten behandlas i avsnitt 9.7 och 9.10.4.

### *Undersökning*

Den första åtgärden är att undersöka om det finns risker för diskriminering eller risker för repressalier eller om det finns andra hinder för enskildas lika rättigheter och möjligheter i verksamheten. Med undersökning avses en inventering och analys av verksamheten för att identifiera hinder för lika rättigheter och möjligheter och för att identifiera om det förekommer diskriminering, inklusive trakasserier och sexuella trakasserier eller repressalier eller risker för diskriminering och repressalier. Kravet på att undersöka innebär ett sätt att säkerställa att de åtgärder som vidtas motsvarar ett faktiskt behov, dvs. att de åtgärder som vidtas är relevanta i verksamheten. Att de ska motsvara ett faktiskt behov innebär däremot inte att det måste finnas någon individ i verksamheten som kan drabbas, utan att det i verksamheten finns risker eller hinder som skulle kunna drabba någon av de grupper som diskrimineringsgrunderna ska skydda. Genom ett sådant krav minskar dessutom risken för att arbetsgivaren eller utbildningsanordnaren missar behov av åtgärder på grund av att slentrianmässig information inhämtats.

Undersökningen kan ske på olika sätt. En åtgärd som bör vidtas är att gå igenom olika rutiner, riktlinjer och policydokument. Verk-

samheten kan också undersökas genom enkäter eller individuella intervjuer, gruppintervjuer, arbetsplatsträffar eller andra samtal.

Undersökningen måste ske på väl genomtänkta grunder och med respekt för anställdas eller studenters integritet. Avsikten är inte att den ska innefatta en kartläggning på individnivå av arbetstagares och studenters etnicitet, religion, sexuella läggning eller andra personliga förhållanden. Undersökningen ska inte innebära någon utökad registrering av personuppgifter som kan kopplas till någon individ.

Där det är möjligt och önskvärt är det självfallet upp till en arbetsgivare att i samråd med arbetstagarna och deras organisationer att göra kartläggningar som inbegriper att personer hänförs till en viss grupp. Hänvisning till kön brukar ofta var okontroversiellt. Till exempel kan en arbetsgivare ta fram och analysera könsuppdelad statistik över olika förhållanden på arbetsplatsen. Även karläggningar av ålder och olika förhållanden i verksamheten kan vara en metod. På motsvarande sätt bör även en utbildningsanordnare vara oförhindrad att göra kartläggningar utifrån t.ex. kön och ålder.

Kravet att undersöka bör som huvudregel ta sikte på att undersöka förekomsten av kvalitativa sakförhållanden som behöver förändras och strukturellt betingade hinder som behöver undanröjas. När vi använder ordet hinder avser vi såväl reella hinder som hinder i form av attityder och strukturer. Om det t.ex. råder en stark heteronorm på en arbetsplats eller i en utbildningsverksamhet skulle detta kunna utgöra ett hinder som arbetsgivaren eller utbildningsanordnaren bör undanröja genom att t.ex. arbeta med attitydförändringar.

Det ska betonas att det inte handlar om att undersöka vilka behov de enskilda arbetstagarna eller studenterna som finns i verksamheten har utan om en mera generell översyn av riktlinjer och rutiner samt attityder och normer i den egna verksamheten. Undersökningen av verksamheten ska ske utifrån samtliga perspektiv. Det kan finnas risker för diskriminering eller andra hinder mot lika rättigheter och möjligheter i verksamheten avseende samtliga diskrimineringsgrunder även om det för tillfället saknas arbetstagare eller studenter som direkt berörs av detta. Arbetsgivare och utbildningsanordnare måste dessutom alltid ha i åtanke att de inte kan känna till vilka arbetstagare och studenter som har en viss religion eller viss sexuell läggning. Syftet med undersökningen är, som nämnts ovan, inte på något sätt att utreda detta på individnivå.

Det är självklart omöjligt att någon skulle kunna tänka ut alla de problem som skulle kunna uppstå. Vad vi åsyftar är att man i denna

fas av det systematiska arbetet ska titta på verksamheten med öppna ögon och fundera över den i relation till alla diskrimineringsgrunderna. När det gäller diskrimineringsgrunden funktionshinder kanske det snarare gäller att arbeta mot hinder i form av attityder och strukturer då frågan om anpassning regleras i annan lagstiftning. Om en arbetsgivare inte vidtar stöd- och anpassningsåtgärder eller en utbildningsanordnare inte vidtar skäliga åtgärder i fråga om lokalernas tillgänglighet och användbarhet i förhållande till en individ med funktionshinder kan det utgöra diskriminering enligt diskrimineringsförbuden (se 2 kap. 2 och 5 §§ DL).

### *Analys*

Efter undersökningsfasen bör resultatet av denna analyseras. Det systematiska arbetet ska därför omfatta analys av orsaker till upptäckta hinder och risker. Analysarbetet förutsätter – förutom ett slags lägesbeskrivning – även reflekterande över varför det ser ut som det gör. Utan en analys av de resultat man får fram i undersökningsfasen blir en sådan ganska verkningslös.

### *Åtgärder – som ska planeras*

Nästa fas i det systematiska arbetet ska vara att genomföra de förebyggande och främjande åtgärder som skäligen kan krävas. Arbetsgivaren eller utbildningsanordnaren bör mot bakgrund av undersökningen och analysen av denna formulera konkreta och mätbara mål, såväl kort- som långsiktiga. När sådana mål har formulerats bör därefter konkreta åtgärder för att nå dessa formuleras.

Förutom mål och åtgärder bör tid och nödvändiga resurser planeras in. Det är också viktigt att bestämma vem som är ansvarig för att åtgärderna vidtas och att detta ansvar läggs på någon som har mandat att genomföra åtgärderna eller att ta viktiga beslut.

Även vid det praktiska genomförandet är det viktigt med kommunikation med hela organisationen. Det är viktigt att alla förstår vad som är syftet med arbetet och känner sig delaktiga i detta.

De åtgärder som arbetsgivaren eller utbildningsanordnaren ska genomföra ska tidsplaneras och genomföras så snart som möjligt. Vad detta innebär är naturligtvis beroende på vilka åtgärder som är

aktuella. Att åtgärder ska genomföras så snart som möjligt innebär i vart fall att de bör påbörjas inom det närmsta året.

Det går inte att generellt ange vilka åtgärder en arbetsgivare eller utbildningsanordnare ska genomföra. Detta behöver alltid bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Vad som är skäligt kan vara olika från fall till fall. Skälighetsbedömningen bör göras med särskild hänsyn till resurser, behov och andra omständigheter i det enskilda fallet. Dessutom bör teknisk och annan utveckling beaktas såtillvida att det som inte anses skäligt vid en viss tidpunkt kan komma att betraktas som skäligt vid ett senare tillfälle om utvecklingen föranleder en sådan bedömning.

### *Uppföljning och utvärdering*

Nästa fas är att genomföra en uppföljning och utvärdering av arbetet med undersökning, analys och vidtagandet av åtgärder. Arbetsgivare och utbildningsanordnare ska – för att veta hur arbetet och de planerade åtgärderna har fungerat och om man nått de kort- och långsiktiga mål man satte upp – utvärdera resultaten av arbetet. Erfarenheterna ska tas med vid nästa undersökning av verksamheten.

### *Ledningens ansvar*

För att uppfylla kraven på ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder är det lämpligt att arbetsgivaren på högsta ledningsnivå tydligt beskriver viljeinriktning, mål och medel för arbetet, fördelning av arbetsuppgifter, befogenheter och resurser. Även om det operativa arbetet ofta delegeras i större organisationer bör ansvaret för att det systematiska arbetet blir genomfört inte delegeras.

Det är av vikt för ett effektivt arbete att ledningen följer upp sitt beslut och håller sig informerad om arbetet. Ledningen bör se till att avsätta resurser i form av personal, tid och pengar. Den högsta ledningen bör också kontinuerligt följa upp hur arbetet fortskrider.

### *Närmare riktlinjer*

Det kan sannolikt behövas närmare riktlinjer för hur arbetet med undersökning, analys och åtgärder samt uppföljningen av detta ska gå till i praktiken. DO har arbetat fram handledningsdokument

utifrån dagens reglering. För skollagsreglerad verksamhet finns vägledning för det förebyggande och främjande arbetet i allmänna råd. Vår uppfattning är att det kommer att behövas sådan vägledning i form av verkställighetsföreskrifter eller allmänna råd även såvitt avser våra förslag till nya regler om systematiskt arbete med aktiva åtgärder.

## 9.5 Arbetslivet

### 9.5.1 Arbetsgivare ska bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder

**Utredningens förslag:** Arbetsgivare ska inom ramen för sin verksamhet bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder.

Vi har i avsnitt 9.4.1 och 9.4.2 föreslagit att arbetet med aktiva åtgärder ska bedrivas genom tillämpning av en viss arbetsmetod, ett systematiskt arbetssätt, och att det i diskrimineringslagen ska finnas en bestämmelse som slår fast vad systematiskt arbete innebär.

Vi anser att det, liksom i gällande rätt, bör finnas en bestämmelse i diskrimineringslagen som föreskriver en skyldighet för arbetsgivare att vidta aktiva åtgärder. Av bestämmelsen bör det framgå att arbetsgivare inom ramen för sin verksamhet ska bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder. I bestämmelsen som slår fast arbetsgivares skyldigheter att bedriva ett systematiskt arbete bör det finnas en hänvisning till de allmänna bestämmelserna som beskriver vad det systematiska arbetet innebär.

Det systematiska arbetet ska ske i samverkan med arbetstagarna och deras organisationer, se vidare avsnitt 9.7. För att driva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder hos en arbetsgivare, och i vissa fall på de olika arbetsplatserna, behövs kunskaper om hur diskriminering upprätthålls och verkar, men också kunskap om de specifika förhållanden som råder på arbetsplatsen. Arbetet ska därför bedrivas partsgemensamt utifrån förutsättningarna i verksamheten. Ett sätt att åstadkomma detta är att träffa lokala överenskommelser om hur arbetet ska bedrivas. I verksamheterna finns värdefull kunskap om förhållandena i den egna organisationen. Det ger goda förutsättningar för att arbeta effektivt för lika rättigheter och möjligheter.

Redan i dag anges i lagtexten att arbetsgivarens skyldighet endast gäller inom ramen för dennes verksamhet. Så bör det vara även fortsättningsvis.

### 9.5.2 Det systematiska arbetet ska omfatta vissa utpekade områden

**Utredningens förslag:** En arbetsgivares systematiska arbete med aktiva åtgärder ska omfatta verksamhetens

1. arbetsförhållanden, så som den fysiska och psykosociala arbetsmiljön, arbetsfördelning och organisering av arbetet,
2. bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor,
3. rekrytering och befordran,
4. utbildning och övrig kompetensutveckling, samt
5. möjligheter att förena förvärvsarbete med föräldraskap.

Enligt gällande rätt ska arbetsgivare vidta aktiva åtgärder inom olika delar av sin verksamhet på sätt som framgår av 3 kap. 3–11 §§ DL. Dessa återfinns under rubrikerna arbetsförhållanden, rekrytering och lönefrågor. Vi anser att arbetsgivare även fortsättningsvis ska bedriva ett arbete med aktiva åtgärder inom dessa delar av sin verksamhet. Vi anser därför att det finns anledning att i lagen ange inom vilka områden eller delar av verksamheten som arbetsgivaren ska vara skyldig att bedriva ett systematiskt arbete. Vi föreslår därför att det införs en bestämmelse som anger de områden i verksamheten som arbetet ska omfatta.

Vi har valt att dela upp de tre ovanstående områdena i en arbetsgivares verksamhet i fem områden. Dessa är arbetsförhållanden (så som den fysiska och psykosociala arbetsmiljön, arbetsfördelning och organisering av arbetet), bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor, rekrytering och befordran, utbildning och övrig kompetensutveckling samt möjlighet att förena förvärvsarbete med föräldraskap.

Genom det systematiska arbetet ska arbetsgivarna undersöka sin verksamhet på de utpekade områdena. Undersökningen bör alltid omfatta att gå igenom de rutiner och bestämmelser som finns i

verksamheten. Undersökningen kan även, som anförts, ske genom enkäter, t.ex. arbetsmiljöenkäter och andra medarbetarundersökningar. I dessa kan frågor införas som undersöker om det finns medarbetare som upplever sig utsatta för diskriminering, inklusive trakasserier eller om hur medarbetarna upplever att arbetsförhållandena lämpar sig för alla oavsett diskrimineringsgrunderna eller hur medarbetarna upplever möjligheten att kombinera föräldraskap och arbete. Medarbetarsamtal kan vara ytterligare ett sätt att inhämta information.

Vilka åtgärder som därefter ska vidtas på respektive område ska utgå från de problem, risker och hinder, som identifierats i undersökningsfasen. Innebörden blir att de åtgärder som vidtas hos olika arbetsgivare troligen kommer att skilja sig åt beroende på vilka problem som finns i respektive verksamhet. Oavsett risker i verksamheten kan det finnas behov att vidta främjandeåtgärder för att utjämna förutsättningarna för alla oavsett diskrimineringsgrund att kunna vara delaktiga i verksamheten. Detta kan ses som åtgärder för att undanröja hinder.

Det går således inte att generellt säga vilka åtgärder som kan bli aktuella, men det kan sannolikt många gånger handla om sådana åtgärder som nämnts i tidigare förarbeten, som alltså avser diskrimineringsgrunderna kön, etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning[8]. Som sagts ovan ska utgångspunkten inte vara att undersöka verksamheten och vidta åtgärder som enbart är relaterade till de arbetstagare som finns i verksamheten. Även en verksamhet där det saknas arbetstagare som omfattas av en viss diskrimineringsgrund ska undersöka om den t.ex. har riktlinjer eller om det förekommer attityder som utgör hinder avseende samtliga diskrimineringsgrunder och vidta åtgärder om så skulle vara fallet.

Det systematiska arbetet med aktiva åtgärder ska vara ett pågående arbete och meningen är att det ska påverka den löpande verksamheten och de olika beslut som fattas. De områden som särskilt pekas ut är sådana områden där det erfarenhetsmässigt ofta uppstår situationer där det finns risk för diskriminering eller hinder för lika rättigheter och möjligheter och där det, oavsett risker och mer konkreta hinder, kan behövas ett främjandearbete. Det finns troligen ett antal andra områden hos arbetsgivare där sådana situationer kan uppstå, vilka säkerligen också kan variera mellan olika arbetsgivare och arbetsplatser. Det systematiska arbetet kan självklart

[8] I prop. 2007/08:95 s. 535 ff. anges ett antal olika exempel på tänkbara aktiva åtgärder som kan vidtas.

omfatta även dessa, men det arbetet omfattas inte av skyldigheten i diskrimineringslagen. Listan på områden är alltså uttömmande på det sättet att det är dessa som ska finnas med i det systematiska arbetet och som tillsynsmyndigheten kan granska.

Det förebyggande och främjande arbetet ska omfatta den persongrupp som omfattas av diskrimineringsförbudet i 2 kap. 1 § DL och repressalieförbudet i 2 kap. 18 § DL, dvs. de som hos arbetsgivaren är arbetstagare, gör en förfrågan om eller söker arbete, söker eller fullgör praktik, eller står till förfogande för att utföra eller utför arbete som inhyrd eller inlånad arbetskraft. De generella åtgärderna blir dock sannolikt i stor utsträckning desamma beträffande arbetstagare och andra grupper.

### Arbetsförhållanden

Arbetsgivarens systematiska arbete ska omfatta verksamhetens arbetsförhållanden. Arbetsförhållanden omfattar, liksom enligt gällande rätt, såväl den fysiska som den psykosociala arbetsmiljön som arbetsfördelning och organisering av arbetet. När det gäller organisering av arbetet innefattas även fördelningen av heltids- och deltidsanställningar samt fördelningen av visstidsanställningar och tillsvidareanställningar.

För att uppfylla lagens krav i detta avseende ska arbetsgivare inledningsvis undersöka och analysera verksamhetens arbetsförhållanden. De risker och hinder som upptäcks i arbetsförhållandena ska därefter åtgärdas.

Vilka åtgärder som är lämpliga att vidta i en verksamhet kommer givetvis att variera mellan olika arbetsgivare. Själva tanken med det systematiska arbetet är att det ska leda till att de åtgärder som vidtas är de som det finns behov av i verksamheten. När de gäller de specifika åtgärderna kan man dock tänka sig att det kommer att röra sig om motsvarande åtgärder som kan vidtas enligt gällande rätt och som räknas upp i förarbetena[9]. Skillnaden mot gällande rätt är framförallt att det är arbetsgivaren, i samverkan med arbetstagarna och deras organisationer, som ska finna rätt åtgärder utifrån den undersökning som vidtagits. Om undersökningen visar att det över huvud taget inte finns några behov av åtgärder på ett visst område krävs det inte att några åtgärder vidtas just i den delen. På det sättet

[9] a.a. s. 535 ff.

kommer åtgärderna alltid vara relevanta, vilket leder till att de kostnader och den arbetsbörda som krävs blir mer försvarbara.

Som vi angett ovan innefattas när det gäller organisering av arbetet även fördelningen av heltids- och deltidsanställningar samt fördelningen av visstidsanställningar och tillsvidareanställningar. Med detta menar vi att en arbetsgivare ska undersöka *vilka* anställningsformer och arbetstidsmått som förekommer i verksamheten och *fördelningen* av dessa. När det gäller fördelningen i en kvantifierande bemärkelse är detta i huvudsak relevant beträffande diskrimineringsgrunderna ålder och kön. När det gäller övriga diskrimineringsgrunder handlar det mera om allmänna överväganden utan kvantifierande inslag. Arbetsgivaren kan t.ex. analysera på ett mer generellt plan om det kan finns något samband mellan de anställningsformer som finns i verksamheten och någon av diskrimineringsgrunderna som t.ex. kön, religion eller etnicitet. Efter en sådan analys måste arbetsgivaren ta ställning till om det finns behov av åtgärder på detta område för att främja lika rättigheter och möjligheter.

Arbetsgivare ska enligt vårt förslag bedriva ett systematiskt arbete avseende samtliga lagens diskrimineringsgrunder. När det gäller undersökningen i fråga om de diskrimineringsgrunder som tidigare inte omfattats av skyldigheten att vidta aktiva åtgärder kan följande sägas.

Beträffande diskrimineringsgrunden *ålder* bör undersökningen av arbetsmiljön omfatta t.ex. utformningen av kontorsmöbler, verktyg och tekniska hjälpmedel och hur de är anpassade för olika åldersgrupper, men även den psykosociala arbetsmiljön och t.ex. attityder till arbetstagare i olika åldersgrupper. Arbetsgivaren kan även behöva undersöka om det finns behov av t.ex. arbetsrotation, flextidsystem och friskvård på arbetstid för att möjliggöra för alla åldrar att delta i arbetet. Diskrimineringsgrunden ålder kan också föranleda att arbetsgivaren analyserar de anställningsformer och arbetstidsmått som finns i verksamheten utifrån ett åldersperspektiv.

En undersökning av arbetsförhållandena utifrån diskrimineringsgrunderna *sexuell läggning* och *könsöverskridande identitet eller uttryck* kan avse behovet av åtgärder för att tillse att det råder ett socialt öppet klimat som möjliggör för den som är homo- eller bisexuell att förhålla sig till sin sexuella läggning på arbetet på samma sätt som det är en självklarhet för den som är heterosexuell. Här utgörs eventuella hinder kanske ofta av attityder och strukturer på arbetsplatsen.

Vad avser diskrimineringsgrunden *funktionshinder* finns det regler i arbetsmiljölagen och Arbetsmiljöverkets föreskrifter som ställer krav på anpassning av arbetsmiljön. Att reglerna om aktiva åtgärder avseende arbetsförhållanden är tätt sammanflätade med reglerna i arbetsmiljölagen gäller dock inte enbart för diskrimineringsgrunden funktionshinder utan generellt (se avsnitt 7.2 om frågan om dubbelreglering). Att det finns reglering som ska ge en enskild arbetstagare med funktionsnedsättning en anpassad arbetsmiljö innebär inte att arbetsgivare kan avstå från att arbeta förebyggande avseende denna diskrimineringsgrund. Arbetet ska omfatta såväl den psykosociala arbetsmiljön som den fysiska, men när det handlar om den fysiska arbetsmiljön handlar det mera om att ha en beredskap för att kunna lösa sådana situationer om eller när de uppstår. När det gäller anpassning av t.ex. byggnader och arbetsmiljö finns redan relativt omfattande lagstiftning som avgör vad som är skäligt i det enskilda fallet. Vi avser inte att det förebyggande arbetet ska gå längre än vad som krävs i denna lagstiftning.

Det systematiska arbetet med aktiva åtgärder avseende verksamhetens arbetsförhållanden när det gäller den fysiska och psykosociala arbetsmiljön har som konstaterats många beröringspunkter med det systematiska arbetsmiljöarbetet. Vi har ovan övervägt en uppdelning mellan de båda regelverken men stannat vid att regleringen om aktiva åtgärder avseende arbetslivsområdet alltjämt ska finnas i diskrimineringslagen (se avsnitt 7). Avsikten är däremot inte att arbetet ska göras dubbelt. Det finns inget som hindrar att arbetsgivare – i de delar regleringen sammanfaller – samordnar arbetet. Om en arbetsgivare i det systematiska arbetsmiljöarbetet även beaktar diskrimineringsperspektivet avseende samtliga diskrimineringsgrunder får det systematiska arbetet med aktiva åtgärder avseende den delen av verksamheten också anses utfört. Vägledning kan också finnas i erfarenheter från arbetsmiljöarbetet.

I undersökningen av arbetsförhållandena ingår att undersöka om det förekommer trakasserier eller risker för trakasserier utifrån alla sju diskrimineringsgrunderna och risker för sexuella trakasserier. Här kan frågor ställas om hur de som är verksamma hos arbetsgivaren uppfattar klimatet på arbetsplatsen. Undersökningen kan också omfatta t.ex. om det förekommer kränkande bilder eller budskap på arbetsplatsen, hur jargongen är och om det förekommer rasistiska, sexistiska eller på annat sätt nedsättande skämt. Arbetet kan, som redan anförts, med fördel samordnas med det arbete mot

kränkande särbehandling som arbetsgivare ska vidta enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter härom (ASF 1993:17).

Vad som avses med trakasserier och sexuella trakasserier definieras i 1 kap. 4 § DL. Skyldigheten att bedriva ett systematiskt arbete och att undersöka risker för trakasserier eller repressalier avser inte enbart arbetstagare utan t.ex. även praktikanter och inhyrd arbetskraft. Det kan finnas anledning att överväga om det inte till och med kan förekomma särskilda risker för trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier avseende just dessa grupper.

Vi anser dock att alla arbetsgivare bör vidta vissa förebyggande åtgärder för att förhindra trakasserier och repressalier. Sådana åtgärder ska alltså vidtas i alla verksamheter, även om det i undersökningen inte framkommit att det föreligger några risker för sexuella trakasserier eller trakasserier som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna eller för repressalier. Vi behandlar detta förslag i avsnitt 9.5.4.

Om arbetsgivaren får kännedom om att det förekommer sexuella trakasserier eller trakasserier som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna måste arbetsgivaren utreda och vidta åtgärder för att förhindra fortsatta trakasserier, se 2 kap. 3 § DL.

### Bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor

Enligt gällande rätt ska arbetsgivaren som en del i lönekartläggningsarbetet vart tredje år kartlägga och analysera bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor som tillämpas hos arbetsgivaren. Det finns ingenting som säger att löneskillnader enbart skulle vara ett jämställdhetsproblem. Det faktum att det framstår som olämpligt att kartlägga de anställda på ett kvantifierande sätt utifrån de olika diskrimineringsgrunderna hindrar inte att det ställs krav på arbetsgivarna att vidta mer generella åtgärder som omfattar även övriga diskrimineringsgrunder.

Enligt vårt förslag ska arbetsgivarens systematiska arbete med aktiva åtgärder omfatta bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor. Arbetsgivaren ska därför avseende samtliga diskrimineringsgrunder undersöka och analysera de bestämmelser och den praxis om löner och andra anställningsvillkor som tillämpas. 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 riktlinjer, kri-

terier för lönesättning och andra liknade ställningstaganden oavsett om de finns i kollektivavtal eller är bestämda på annat sätt. Även bestämmelser eller praxis avseende förmåner såsom tjänstebil, bostads- eller reseförmåner, bonussystem 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 vissa grupper av 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.

Vilka eventuella åtgärder som kan bli aktuella är de som skäligen kan krävas. Man kan tänka sig omarbetade riktlinjer, översyn av olika kriterier och system för bedömning och liknande.

### Rekrytering och befordran

Det systematiska arbetet ska även omfatta verksamhetens rekrytering och befordran.

Rekrytering är ett område i en verksamhet där det lätt kan uppstå diskriminerande situationer och det är därför viktigt att särskilt uppmärksamma arbetsgivare på rekryteringssituationen. Befordran som är en form av intern rekrytering är ett motsvarande utsatt område. Undersökningen och analysen av verksamheten ska därför omfatta såväl verksamhetens rekrytering som befordran.

Undersökningen handlar inte om att arbetsgivaren ska vara skyldig att undersöka, registrera, vilka man rekryterat till eller befordrat i verksamheten och deras inplacering i diskrimineringsgrunderna utan i första hand om *hur* man rekryterar eller befordrar. Det kan handla om att analysera vilken rekryteringspolicy eller rutiner vid befordran som finns i verksamheten och om den kan innebära att vissa sökande utestängs och om policyn eller rutinerna behöver ändras eller kanske dokumenteras och göras känd. När det gäller befordran handlar det även om att analysera och undersöka vilka hinder som föreligger för att ge alla, oavsett diskrimineringsgrund, lika möjlighet till befordran.

Utifrån de hinder och problem som upptäcks vid undersökningen får sedan lämpliga åtgärder vidtas. Det kan handla om att

vidta åtgärder för att bättre möjliggöra för alla oavsett diskrimineringsgrund att söka lediga anställningar, t.ex. genom att som huvudregel annonsera lediga arbeten. För att möjliggöra befordran kan det handla om att vidta olika främjande åtgärder, t.ex. utbildning och annan kompetensutveckling.

Till skillnad från gällande rätt ska enligt vårt förslag arbetsgivare bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder avseende samtliga diskrimineringsgrunder i diskrimineringslagen. Innebörden av detta blir att arbetsgivarna ska fundera över samtliga diskrimineringsgrunder och hur de kan se till att rekryteringssituationen blir sådan att alla, oavsett diskrimineringsgrund, har lika möjligheter att söka och få lediga arbeten.

### Utbildning och övrig kompetensutveckling

Arbetsgivarens systematiska arbete ska även omfatta verksamhetens utbildning och övrig kompetensutveckling. Enligt gällande rätt anges utbildning och kompetensutveckling som medel för att främja en jämn könsfördelning. Om detta mål se avsnitt 9.5.4. Nu aktuellt förslag till reglering innebär att arbetsgivaren ska undersöka och analysera om det föreligger några risker eller hinder som gör att den utbildning och kompetensutveckling som erbjuds inte kommer alla i målgruppen till del oavsett diskrimineringsgrund.

Insatser för kompetensutveckling och kunskapsöverföring bör komma alla anställda till del på ett likvärdigt sätt. En arbetsgivare ska därför även verka för att alla arbetstagare – oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder – ges möjlighet till utbildning och övrig kompetensutveckling. Att så sker lägger också grunden till arbetet som rör befordran. Detta kan ske utan att det görs en kvantitativ kartläggning, dvs. uppdelning av arbetstagarna utifrån diskrimineringsgrund. Detta bör som regel undvikas avseende samtliga diskrimineringsgrunder förutom kön och ålder. Det blir följaktligen en naturlig skillnad mellan det aktiva arbetet avseende kön och ålder och avseende övriga diskrimineringsgrunder. När det gäller kön ska arbetsgivarna sträva efter en jämn fördelning. Motsvarande är inte avsikten med arbetet avseende övriga diskrimineringsgrunder.

När det gäller övriga diskrimineringsgrunder bör arbetsgivaren för att uppfylla syftet t.ex. ge möjlighet till kompetensutvecklande

åtgärder såsom utbildning, arbetscirkulation och arbetsutvidgning utan att det görs en kvantitativ kartläggning. 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 funktionsnedsättning att komma i fråga för en utbildning och kompetensutveckling med sikte på befordran.

### Möjligheter att förena förvärvsarbete med föräldraskap

Enligt gällande rätt ska arbetsgivaren underlätta för både kvinnor och män att förena förvärvsarbete och föräldraskap. Enligt vårt förslag ska det systematiska arbetet med aktiva åtgärder omfatta verksamhetens möjligheter att förena förvärvsarbete med föräldraskap.

Undersökningen och analysen ska omfatta frågan hur verksamheten fungerar för den som är förälder, och om det finns behov av åtgärder för att underlätta arbete och föräldraskap. Vilka åtgärder som behöver vidtas beror på situationen på respektive arbetsplats, och vilka hinder som finns i den egna verksamheten. Vägledning i fråga om vilka åtgärder som skulle kunna behöva vidtas finns i förarbetena[10] till nu gällande rätt.

## 9.5.3 Lönekartläggning en del av det systematiska arbetet med aktiva åtgärder

**Utredningens förslag:** När det gäller diskrimineringsgrunden kön ska det systematiska arbetet även omfatta löneförhållandena och skyldigheten att genomföra lönekartläggning behålls.

Vi har föreslagit att det systematiska arbetet med aktiva åtgärder ska omfatta verksamhetens bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor. När det gäller diskrimineringsgrunden kön anser vi att det systematiska arbetet inte enbart ska omfatta bestämmelser och praxis utan även löneförhållandena i sig. Här anser vi att det inte är tillräckligt att slå fast att arbetsgivaren ska undersöka och analysera löneförhållandena mellan kvinnor och män utan

[10] a.a. s. 330 f.

vi menar att det bör regleras hur själva undersökningen ska gå till. Vi anser att skyldigheten att genomföra lönekartläggning ska behållas.

Bakgrunden till våra överväganden när de gäller lönekartläggning och dess dokumentation samt regleringen av denna behandlas nedan i avsnitt 9.6.

Kön som diskrimineringsgrund skiljer sig – som konstaterats ovan – från övriga diskrimineringsgrunder. Det är också den diskrimineringsgrund där arbetet med aktiva åtgärder får sägas ha nått längst och också den som är i fokus i gällande reglering. Som vi sagt tidigare har t.ex. tillsyn av arbetet med de aktiva åtgärderna på arbetslivsområdet i princip enbart omfattat det arbete som utförts beträffande diskrimineringsgrunden kön. Det är också den grund kring vilken det finns gott om tillgänglig statistik och där det framstår som relativt okontroversiellt att införa kvantitativa mål. Reglerna om lönekartläggning verkar, enligt vad som framkommit i utredningsarbetet, anses som relativt välfungerande och som de som bäst uppfyller syftet med regleringen. Mot denna bakgrund, och eftersom reglerna genom riksdagens tillkännagivande och vårt tilläggsdirektiv i viss mån redan fått ett annat fokus än det övriga arbetet med aktiva åtgärder, anser vi att nuvarande regler om lönekartläggning bör behållas. Lönekartläggningen blir dock genom vårt förslag en del av det systematiska arbetet med aktiva åtgärder och dokumentationskravet blir detsamma som för detta arbete (se nedan i avsnitt 9.6 och 9.8).

Vi har övervägt möjligheten att utsträcka kravet på lönekartläggning till att omfatta samtliga diskrimineringsgrunder. Detta förutsätter dock en indelning av de anställda i olika grupper. En indelning av arbetstagare i grupperna män och kvinnor framstår som okontroversiell. Alla har ett registrerat kön, låt vara att detta kan ändras över tid. Det rör sig om två i princip lika stora grupper. Alla har även en ålder, en etnicitet, de flesta en sexuell läggning, en religion eller annan trosåskådning osv. När det kommer till andra diskrimineringsgrunder än kön rör det sig dock generellt i samhället inte om två i princip lika stora grupper utan om flera. Det finns också de diskrimineringsgrunder där den ena gruppen framstår som betydligt större än övriga. För att en lönekartläggning skulle kunna fungera rent praktiskt skulle det krävas en jämförande kartläggning och en indelning av de anställda i olika grupper utifrån de olika diskrimineringsgrunderna. Av både integritetsskäl och praktiska skäl anser vi att det inte är lämpligt att genomföra en

sådan kvantifierande lönekartläggning avseende andra diskrimineringsgrunder än kön.

### 9.5.4 Förhindra trakasserier och främja jämn könsfördelning

#### Förhindra trakasserier

**Utredningens förslag:** Arbetsgivaren ska för verksamheten ha riktlinjer och rutiner i syfte att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och sådana repressalier som avses i 2 kap. 18 §.

Arbetsgivaren ska följa upp och utvärdera de åtgärder som vidtas.

Enligt 3 kap. 6 § DL finns en skyldighet för arbetsgivare att 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.

Enligt vårt förslag om ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder är arbetsgivare skyldiga att vidta de åtgärder som efter genomförd undersökning framstår som lämpliga för att undanröja de risker och hinder som har upptäckts i verksamheten inom de områden som det systematiska arbetet ska bedrivas. Som framgår under avsnitt 9.5.2 ingår det i undersökningen av arbetsförhållandena att undersöka om det förekommer trakasserier, sexuella trakasserier eller risker för sådana trakasserier eller risker för repressalier. Vi anser dock att alla arbetsgivare bör vidta vissa förebyggande åtgärder för att förhindra trakasserier och repressalier. Sådana åtgärder ska alltså vidtas i alla verksamheter, även om det i arbetsgivarens undersökning inte framkommit att det föreligger några trakasserier eller ens risker för den formen av diskriminering eller för repressalier.

Skälet till att det bör ställas krav på att åtgärder ska vidtas är att vi anser att problemen är så vanligt förekommande att man kan utgå ifrån att det finns ett behov att i alla verksamheter vidta i vart fall vissa åtgärder.

Vi anser att alla arbetsgivare ska ha en policy eller riktlinjer där arbetsgivaren markerar att varken sexuella trakasserier, trakasserier som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna eller repressalier accepteras. Arbetsgivaren ska också ha rutiner som dels klargör hur arbetsgivaren ska agera om trakasserier eller repressalier

påstås ha inträffat, dels anger vem den som anser sig trakasserad ska vända sig till och vem som ansvarar för att händelsen eller påståendena utreds. I större organisationer bör chefer och personal i arbetsledande befattningar utbildas om reglerna om trakasserier samt om hur man kan förebygga och förhindra trakasserier. Arbetsgivaren bör också göra klart för de anställda vad som händer om någon bryter mot arbetsgivarens riktlinjer, t.ex. att omplaceringar eller uppsägningar kan bli aktuella.

På samma sätt som med det övriga systematiska arbetet ska arbetsgivaren följa upp och utvärdera åtgärderna. Riktlinjer kan behöva revideras och nya rutiner kan behöva införas.

## Främja en jämn könsfördelning

**Utredningens förslag:** Arbetsgivaren ska genom utbildning, kompetensutveckling och andra lämpliga åtgärder främja en jämn könsfördelning i skilda typer av arbeten och inom olika kategorier av arbetstagare samt på ledande positioner.

Arbetsgivaren ska följa upp och utvärdera de åtgärder som vidtas.

## Främja en jämn könsfördelning i skilda typer av arbeten och inom olika kategorier av arbetstagare

Enligt 3 kap. 8 § DL ska en arbetsgivare genom utbildning, kompetensutveckling och andra lämpliga åtgärder främja en jämn fördelning mellan kvinnor och män i skilda typer av arbete och inom olika kategorier av arbetstagare. Enligt förarbetena[11] till gällande rätt avses här sådana tänkbara åtgärder som att vid t.ex. utvecklingssamtal diskutera vidareutbildning för att aktivera kvinnor att vidareutbilda sig och att upprätta utbildnings- och kompetensutvecklingsplaner för att både kvinnor eller män ska kunna befordras till högre tjänster. Med kompetenshöjande åtgärder avses enligt förarbetena t.ex. arbetscirkulation och arbetsutvidgning.

När det gäller diskrimineringsgrunden kön finns det en omfattande statistik som visar att vi fortfarande har en könsuppdelad arbetsmarknad, och det är ett område som länge varit i fokus i det

[11] a.a. s. 335.

förebyggande arbetet. Det bör vara okontroversiellt att påstå att vi har en arbetsmarknad där det fortfarande finns behov av att vidta åtgärder för att främja en jämn könsfördelning inom olika typer av arbete och inom olika kategorier av arbetstagare.

Vi anser att den ojämna könsfördelningen i arbetslivet är så utbredd att skyldigheten för alla arbetsgivare att vidta åtgärder för att främja en jämn könsfördelning bör behållas. Alla arbetsgivare ska därför enligt vårt förslag vidta åtgärder i syfte att främja en jämn könsfördelning inom olika typer av arbete och inom olika kategorier av arbetstagare. Vilka åtgärder som är lämpliga att vidta bör anpassas till förhållandena i verksamheten. En del av de åtgärder som kan vidtas för att uppfylla lagens krav är sådana åtgärder som kan framstå som lämpliga efter undersökning och analys av verksamhetens rekrytering, befordran, utbildning och annan kompetensutveckling. Detta undersökningsarbete omfattar samtliga diskrimineringsgrunder. När det gäller nu aktuell skyldighet anser vi att lagtexten även fortsättningsvis bör utpeka att arbetsgivaren ska vidta utbildning, kompetensutveckling eller andra lämpliga åtgärder för att nå målet. Även här kan vägledning till vilka åtgärder som kan komma i fråga hittas i förarbetena[12] till gällande rätt.

Med uttrycken ”skilda typer av arbeten” och ”olika kategorier av arbetstagare” avser vi detsamma som enligt nu gällande rätt, nämligen att kategoriindelningen får motsvara det som kan urskiljas enligt praxis på varje arbetsplats (med ledning av kollektivavtalets yrkesbeteckningar och regler om bl.a. löner och allmänna anställningsvillkor, facklig tillhörighet m.m.), se prop. 1978/79:175 s. 134 f.

### Främja en jämn könsfördelning på ledande positioner

Jämställdhet formades som ett politikområde under 1970-talet och hade då främst utgångspunkt i arbetsmarknadspolitiken. Sedan dess har jämställdhetspolitiken breddats och nya inriktningar och strategier har mejslats fram. Sverige har i dag en arbetsmarknad där förutsättningarna för kvinnors och mäns deltagande är relativt goda. Såväl sysselsättningsgrad som arbetslöshet ligger på liknande nivåer när det gäller kvinnor och män. Trots detta är det fortfarande stor skillnad när det gäller andelen män och kvinnor på ledande positioner.

[12] a.a. s. 327 ff.

*Regeringens jämställdhetspolitik i fråga om ledande positioner*

Riksdagen beslutade i mars 2006 att det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. I förarbetena[13] underströks att det finns strukturella och ojämlika maktförhållandena mellan kvinnor och män och att dessa måste förändras. När det gäller ledande positioner sades bl.a. följande.

> Maktfrågan är relevant inom alla samhällsområden, men tar en särskilt konkret form när det gäller kvinnors och mäns representation inom politiskt och ekonomiskt beslutsfattande. En jämn representation av kvinnor och män på ledande positioner är ingen garanti för att den reella makten fördelas jämnt mellan könen, men det är en viktig förutsättning för att även kvalitativa aspekter av maktutövning skall kunna förändras i jämställd riktning. Möjligheten att påverka beslutens innehåll förutsätter deltagande i beslutsfattandet.[14]

Regeringens ekonomiska jämställdhetspolitik bygger på de mål regeringen beslutade i mars 2006. Riksdagen har, efter regeringens förslag, beslutat om fyra delmål, varav ett är en jämn fördelning av makt och inflytande.[15]

Regeringen har i en skrivelse[16] redogjort för jämställdhetspolitikens inriktning år 2011–2014. I skrivelsen konstaterar regeringen att det finns fler kvinnor på ledande positioner inom politiken än inom något annat område i samhället, och att även den offentliga förvaltningens toppskikt i stort sett är könsbalanserat. Däremot är, enligt skrivelsen, näringslivets toppositioner de mest mansdominerade i samhället. De senaste åren har det skett en liten ökning av andelen kvinnliga ledamöter i bolagsstyrelserna, men förändringen går mycket långsamt.

Enligt skrivelsen är en jämn fördelning av makt och inflytande en demokratifråga och en förutsättning för att både kvinnor och män ska ha möjlighet att forma villkoren för beslutsfattandet och påverka samhällsutvecklingen. Målet omfattar enligt regeringen både det demokratiska och det ekonomiska beslutsfattandet – det gäller demokratiskt valda församlingar och styrelser samt ledande positioner i offentliga och privata företag. Enligt regeringen är den övergripande bilden att den politiska makten är betydligt jämnare för-

[13] Prop. 2005/06:155, *Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken*.
[14] a. prop. s. 9 f.
[15] Prop. 2012/13:1, Bilaga 4, s. 8.
[16] Regeringens skrivelse 2011/12:3, *Jämställdhetspolitikens inriktning 2011–2014.*

delad mellan kvinnor och män än den ekonomiska som uppvisar en mycket skev fördelning mellan könen.

I skrivelsen anges vidare att regeringens utnämningspolitik har medfört en jämnare könsfördelning bland myndighetscheferna, och att regeringen avser att fortsätta prioritera insatser som främjar en ökad andel kvinnor på ledande befattningar.

### *Krus – Kvinnors karriärutveckling i staten*

Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) genomförde på regeringens uppdrag år 2009–2010 programmet Kvinnors karriärutveckling i staten. Programmet handlade om att främja en ökad andel kvinnor i chefs- och expertroller inom statsförvaltningen. Regeringen gav i mars 2011 ett fortsatt uppdrag till Krus om att ta tillvara och vidareutveckla arbetet.

Krus konstaterar i slutrapporten att regeringsuppdraget på kort sikt har bidragit till direkta resultat för de 20 myndigheter som deltagit i programmet. Man konstaterar vidare att styrkan i regeringskansliets styrsignaler avseende jämställdhetsarbetet har betydelse för myndigheternas prioritering. Det är lätt att jämställdhet och jämställdhetsintegrering kommer i skymundan om det inte får särskilt utrymme kopplat till rapporteringskrav. Enligt Krus slutrapport bedrev myndigheter med skrivningar om utåtriktat jämställdhetsarbete i regleringsbrev och instruktioner sådant arbete i större utsträckning än de som saknade sådana skrivningar.

### *EU och arbetet mot bristande jämlikhet på ledande positioner*

Även inom EU har frågan om bristande jämlikhet på ledande positioner uppmärksammats. Kommissionen har i ett meddelande[17] till Europaparlamentet m.fl. särskilt uppmärksammat den ojämna könsfördelningen i det ekonomiska beslutsfattandet. Kommissionen konstaterar att kvinnor och män bör ha samma möjligheter och utsikter att ta sig fram till ledande ställningar. Denna princip fastställdes klart och tydligt i Europeiska kommissionens jämställdhetsstrategi 2010–2015. Enligt kommissionen handlar det dock inte enbart om jämställdhet, utan det finns också tungt vägande ekono-

[17] Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén, *Jämställdhet i näringslivet: ett bidrag till en smart och hållbar tillväxt för alla*, Bryssel den 14.11.2012 COM(2012) 615 final.

miska och affärsmässiga skäl till att öka antalet kvinnor i ledande ställning i näringslivet.

Kommissionen har i november 2012 lämnat förslag till direktiv om en jämnare könsfördelning bland icke verkställande styrelseledamöter i börsnoterade företag och därmed sammanhängande åtgärder (COM(2012) 614 final). Frågan om könsfördelningen i bolagsstyrelser får enligt vår mening anses ligga utanför utredningens uppdrag. Vi redovisar därför inte närmare detta förslag.

### *SCB:s studie*

SCB har under våren 2013 genomfört en undersökning om kvinnor och män i näringslivet. Syftet med undersökningen var att få ökad kunskap om könsfördelning och jämställdhetsarbete i företag och organisationer. En utgångspunkt var att i så hög grad som möjligt efterlikna en motsvarande enkätundersökning från år 2002 (SOU 2003:16), vilken i sin tur var en uppföljning av en enkätstudie som genomfördes inom ramen för SOU 1994:3. Resultatet av undersökningen har redovisats i rapporten *Kvinnor och män i näringslivet 2013*.

Undersökningen har genomförts som en enkätundersökning riktad till företag med 200 eller fler anställda. Enligt rapporten visar enkätundersökningen att av samtliga anställda är 42 procent kvinnor och 58 procent män. Motsvarande siffror för företag med privat ägandeform är 41 respektive 59 procent. Sex av tio av samtliga företag oavsett ägandeform har en mansdominans bland sina anställda, det vill säga att mer än 60 procent av de anställda är män. Bland cheferna i samtliga företag är 36 procent kvinnor och 64 procent män, medan privatägda företag har 34 procent kvinnliga och 66 procent manliga chefer. I rapporten sägs vidare att statistik från SCB och Medlingsinstitutet visar att andelen chefer utgör en liten del av samtliga anställda i privat respektive offentlig sektor. Inom privat sektor står kvinnliga chefer för 5 procent av de kvinnliga anställda medan de manliga cheferna står för 8 procent av de manliga anställda. Inom offentlig sektor är motsvarande siffra 3 respektive 5 procent. Jämfört med de resultat som redovisade i betänkandet *Mansdominans i förändring om ledningsgrupper och styrelse*, SOU 2003:16, har andelen kvinnliga chefer bland anställda kvinnor ökat med 1 procentenhet inom både privat och offentlig sektor. Bland männen har siffrorna minskat med 2 procentenheter inom den privata sektorn men ökat med 1 procentenhet inom offentlig sektor.

När det gäller styrelser och ledningar sägs i rapporten följande. Styrelserna hade i genomsnitt 23 procent kvinnor och 77 procent män. Ser man till styrelserna i privatägda företag så är motsvarande siffror 22 respektive 78 procent. För kvinnor är detta är en ökning med 6 respektive 9 procentenheter från förra gången undersökningen genomfördes (SOU 2003:16). Exkluderas de fackliga representanterna har styrelserna i genomsnitt 22 procent kvinnor sett till alla företag och 20 procent kvinnor i företag med privat ägandeform. Enligt rapporten återfinns i samtliga företags ledningar 28 procent kvinnor och 72 procent män. Könsfördelningen inom företag med privat ägandeform är 27 procent kvinnor och 73 procent män. Ser man till samtliga företags ledningar har 72 procent en mansdominans och 13 procent består endast av män. I privatägda företag är 73 procent av ledningarna mansdominerade och här har 14 procent endast män i sina ledningar. Även gällande kvinnlig representation i ledningar har utvecklingen gått mot att vara mer jämställd. År 2002 (SOU 2003:16) hade exempelvis 32 procent av samtliga företag endast män i sina ledningar och bland de privatägda företagen var andelen 34 procent.

*Behov av en uttrycklig regel*

Mot bakgrund av vad som ovan redovisats bör det vara okontroversiellt att påstå att könsfördelningen på ledande positioner överlag är relativt ojämn.

Såväl inom EU som nationellt har frågan om en jämnare könsfördelning på ledande positioner varit föremål för debatt. Den mest omdiskuterade frågan har rört den ojämna könsfördelningen i bolagsstyrelser. Den frågan rör dock aktiebolagslagens regler och inte åtgärder som en arbetsgivare kan vidta. Vi anser att den genomgång och redovisning vi gjort visar att det finns ett behov av att arbetsgivare vidtar åtgärder för att se till att det även blir en jämnare könsfördelning bland dem som innehar olika ledande poster hos arbetsgivaren. Om arbetsgivarens undersökning visar att det råder en ojämn könsfördelning på ledande positioner bör arbetsgivaren alltså enligt vår mening vara skyldig att vidta främjandeåtgärder för att åstadkomma en förändring.

Vi har redan föreslagit att regeln om att arbetsgivaren ska vidta åtgärder för att främja en jämn könsfördelning inom olika typer av arbeten och inom olika kategorier av arbetstagare ska vara kvar. Möjligen skulle man kunna säga att den regleringen omfattar en

jämn könsfördelning på även ledande positioner bland de anställda hos en arbetsgivare. För att det inte ska råda någon tvekan i frågan anser vi att detta uttryckligen bör framgå av lagtexten.

Med ledande positioner avser vi befattningar med beslutsfattande funktioner som även omfattar personalansvar och/eller plats i verksamhetens ledningsgrupp.

## 9.6 Lönekartläggning

Efter det att riksdagen i juni 2013 kommit med ett tillkännagivande[18] enligt vilket lönekartläggningar och handlingsplaner för jämställda löner ska göras varje år och endast företag med färre än tio anställda ska undantas från kravet att göra handlingsplaner för jämställda löner har utredningen fått ett tilläggsdirektiv. Enligt tilläggsdirektivet ska vi föreslå hur riksdagens tillkännagivande om lönekartläggningar och handlingsplaner för jämställda löner kan genomföras och analysera för- och nackdelar med ett sådant förslag jämfört med nuvarande reglering.

### 9.6.1 Arbetsgivaren ska årligen genomföra en lönekartläggning

**Utredningens förslag:** Reglerna om lönekartläggning behålls i huvudsak oförändrade, men ändras på så sätt att lönekartläggning ska genomföras varje år.

Det ska också framgå av lagen att arbetsgivarens analys av löneskillnader särskilt ska avse även skillnader mellan grupp med arbetstagare som utför arbete som är eller brukar anses vara kvinnodominerat och grupp med arbetstagare som utför arbete som bedömts ha lägre värde avseende kraven i arbetet men som erhåller högre lön än sådant arbete.

#### Lönekartläggningsreglerna

Vi har föreslagit att verksamhetens bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor ska omfattas av det systematiska arbetet. När det gäller diskrimineringsgrunden kön har vi föreslagit

[18] bet. 2012/13:AU10, rskr. 2012/13:260.

att det systematiska arbetet även ska omfatta löneförhållandena, se avsnitt 9.5.3. Man skulle här kunna nöja sig med att hänvisa till hur det systematiska arbetet ska genomföras, dvs. undersökning, analys, åtgärder och uppföljning. Vi anser dock att den reglering som finns i dag om *hur* kartläggnings- och analysarbetet ska genomföras bör behållas.

Vi föreslår alltså att det alltjämt ska ställas krav på att arbetsgivare, i syfte att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor, ska kartlägga och analysera dels de bestämmelser och den 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. Liksom enligt gällande rätt ska arbetsgivaren efter analys och kartläggning bedöma om förekommande löneskillnader har direkt eller indirekt samband med kön. Bedömningen ska, som enligt gällande rätt, 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 att betrakta som likvärdigt med sådant arbete men inte är eller brukar anses vara kvinnodominerat.

Vi föreslår också ett tillägg innebärande att bedömningen även särskilt ska avse skillnader mellan grupp med arbetstagare som utför arbete som är eller brukar anses vara kvinnodominerat och grupp med arbetstagare som utför arbete som bedömts ha lägre värde avseende kraven i arbetet men som erhåller högre lön än sådant arbete. Redan i dag bör bedömningen innefatta en sådan jämförelse. I förarbetena till ändringar i jämställdhetslagen år 2000 uttalade regeringen följande.

> När grupp med kvinnodominerat arbete skall jämföras med grupp/er/ utan sådan kvinnodominans är det jämförelse med grupper där kraven i arbetet ligger på samma nivå som skall tilldra sig särskilt intresse. Eftersom det är värderingen av själva arbetet som är i fokus för denna del av jämställdhetsanalysen, måste man ta fram uppgifter om lönenivåer och lönespridning inom respektive grupp. Finns grupp med lägre krav i arbetet men som trots detta har högre lönenivå bör sådan grupp också tas med i jämförelsen och analysen.

EU-domstolen konstaterade redan år 1988 i mål 157/86 *Mary Murphy m.fl. och An Bord Telecom Eireann* att det strider mot artikel 119 (numera artikel 157 FEU) att betala lägre lön för arbete av högre värde än ett arbete av lägre värde, förutsatt att jämförelsen görs mellan en kvinna och en man. En motsatt tolkning skulle enligt

domstolen innebära att principen om lika lön berövades sin ändamålsenliga verkan och sitt innehåll. Nämnden mot diskriminering har dock i sitt beslut den 6 maj 2010 i *DO mot Holmen Paper AB* ansett att det ovan citerade förarbetsuttalandet inte kan anses uttrycka en rättslig skyldighet för arbetsgivaren. Under alla förhållanden är det enligt nämnden oförenligt med den strikta lagtillämpning som ska ske i ett ärende om vitesföreläggande att utsträcka arbetsgivarens rättsliga förpliktelser till att omfatta kartläggning och analys utanför området för lika eller likvärdiga arbeten.

Vi anser mot denna bakgrund att lönekartläggningsregeln bör ändras, så att det klart framgår att arbetsgivarens analys av förekommande löneskillnader ska omfatta även de fall där en grupp som utför arbete som bedömts ha lägre värde avseende kraven i arbetet än ett annat erhåller högre lön.

När ett arbete är att betrakta som likvärdigt med ett annat ska på samma sätt som i dag framgå av lagen.

Det kan framstå som inkonsekvent att argumentera för och föreslå ett system gällande arbetet med aktiva åtgärder som innebär att lagens tyngdpunkt flyttas från åtgärder som ska vidtas för att nå vissa mål till arbetsmetoden, och samtidigt välja att just när det gäller löneförhållandena mellan kvinnor och män i lagen anvisa hur kartläggnings- och analysarbetet ska gå till. Då vi enligt vårt tilläggsdirektiv ska föreslå *hur* riksdagens tillkännagivande om lönekartläggningar kan genomföras och vi är av uppfattningen att lönekartläggning alltjämt ska ske, framstår det som naturligt att behålla regleringen i det avseendet.

## Periodicitet

*Bakgrund*

Enligt gällande rätt ska en lönekartläggning genomföras vart tredje år. Enligt riksdagens tillkännagivande till regeringen ska lönekartläggningen genomföras årligen. Vi har som nämnts med anledning av tillkännagivandet fått ett tilläggsdirektiv enligt vilket vi ska analysera för- och nackdelar med att genomföra kartläggningen årligen jämfört med nuvarande reglering som endast kräver lönekartläggning vart tredje år. Här ska vi bl.a. beakta hur det kan påverka löneskillnader mellan kvinnor och män och ställa detta i relation till

regeringens arbete med att inte belasta arbetsgivare med alltför omfattande administrativa uppgifter.

I gällande rätt skiljer sig periodicitetskravet för upprättandet av planer åt för arbetsgivare och utbildningsanordnare. För arbetsgivare gäller att planerna ska upprättas vart tredje år medan utbildningsanordnare har krav på sig att upprätta en likabehandlingsplan varje år. Periodicitetskravet för arbetsgivare ändrades år 2009, tidigare fanns det ett krav även på arbetsgivare att upprätta en jämställdhetsplan och handlingsplan för jämställda löner varje år. Lagändringen var ett led i regeringens strävan att minska företagens administrativa börda (se avsnitt 3.4). Det är till de regler som gällde innan år 2009 som riksdagen genom sitt tillkännagivande anser att man ska återgå.

*Synpunkter från olika aktörer*

Det råder delade meningar i frågan om det är bäst med årliga eller mer sällan förekommande lönekartläggningar. Enligt vad som framkommit i utredningsarbetet är arbetstagarorganisationerna generellt sett positiva till årliga lönekartläggningar medan arbetsgivarorganisationer anser att lönekartläggningar även fortsättningsvis ska genomföras mera sällan.

*Svenskt Näringsliv* har till utredningen anfört att organisationen inte anser att lönekartläggningen ska göras årligen. Som skäl för sin ståndpunkt har Svenskt Näringsliv bl.a. framfört följande. Frågan om jämställda löner är väl reglerad mellan parterna och utgör en naturlig del av lönebildningsprocessen som äger rum i företagen. I jämförelserna analyserar de lokala parterna som regel lönestrukturer utifrån aktuella löner där såväl arbetsuppgifter som hur arbetsuppgifterna utförs beaktas. Diskrimineringslagens regler om lönekartläggning, där enbart lika och likvärdiga arbeten ska jämföras, har inget konstruktivt att tillföra i denna process. Tvärtom blir lönekartläggning enligt lagen en parallell process som tar fokus från och snarare försvårar de jämställdhetsanalyser som görs i samband med lönerevisionen. Lönekartläggningen görs enbart p.g.a. att det är en lagstadgad skyldighet. Ofta görs arbetet av en konsult, då många arbetsgivare har svårt att själva klara av uppgiften så att de känner sig säkra på att de uppfyller lagens krav. Resultatet blir ett dokument utan liv, som vilar vid sidan om de analyser som görs kopplade till lönerevisionen.

*SKL* har till utredningen anfört att de anser att lönekartläggningen alltjämt bör göras vart tredje år.

*DO* anser att det är allt för sällan att genomföra lönekartläggning vart tredje år och rekommenderar på sin hemsida att arbetet med lönekartläggning genomförs varje år även om lagen endast kräver att det sker vart tredje. Enligt DO finns det anledning att anta att det är enklare att upprätta en plan eller genomföra en lönekartläggning om det görs med tätare intervall, vilket enligt myndigheten talar emot att det skulle vara en förenkling att genomföra kartläggningen vart tredje år. Risken att planen inte blir ett levande dokument som kontinuerligt följs upp och vid behov revideras ökar också om plankravet endast är vart tredje år. Dessutom skiljer sig de plankrav som i dagsläget riktar sig mot exempelvis en högskola åt med avseende på periodicitet (årligen för studenterna och vart tredje år för de anställda), vilket försvårar möjligheten att ta ett samlat grepp om det förebyggande och främjande arbetet med aktiva åtgärder. DO förespråkar därför även av det skälet en enhetlighet mellan arbetslivet och utbildningsväsendet avseende kraven på periodiciteten.

*Sveriges Kvinnolobby* har till utredningen framfört att de är mycket positiva till lönekartläggningen och att de anser att den ska göras varje år. Sveriges Kvinnolobby ser lönekartläggningen som den allra viktigaste åtgärden för jämställdheten eftersom den ger svart på vitt hur kvinnor och män värderas olika.

### *Undersökningar rörande lönekartläggningen och dess reglering*

Tidigare Jämställdhetsombudsmannen genomförde en omfattande granskning av hur arbetsgivare följde jämställdhetslagens bestämmelser[19] om lönekartläggning. Arbetet slutredovisades i november 2008 i *Miljongranskningen – Resultat av etapp 2 och slutrapport*. Nästan 80 procent av arbetsgivarna i etapp 2 av granskningen uppgav att arbetet resulterat i en upparbetad struktur och rutin för lönekartläggningsarbetet i framtiden. Drygt 40 procent ansåg dessutom att lönekartläggningen resulterat i ett bättre underlag i den individuella lönesättningen. Miljongranskningen visade enligt rapporten att lönekartläggningsbestämmelserna är ett bra verktyg för att

[19] Jämställdhetslagens bestämmelser om lönekartläggning motsvarade gällande rätt, dock skulle lönekartläggningen genomföras årligen och dokumenteras skriftligen av arbetsgivare med fler än tio arbetstagare.

hitta såväl osakliga som sakliga löneskillnader. 44,2 procent av de 548 arbetsgivare som granskades hade hittat och åtgärdat osakliga löneskillnader. Den sammanlagda lönejusteringen uppgick till minst 70,3 miljoner kronor och berörde drygt 5 000 arbetstagare. Drygt 32 procent av arbetsgivarna planerade dessutom andra åtgärder för att främja jämställda löner. DO arbetar för närvarande med en uppföljning av Miljongranskningen som beräknas vara klar i början av år 2014.

DO har genomfört en studie av hur diskrimineringslagens bestämmelser om aktiva åtgärder tillämpas i praktiken. Projektet om tillämpning av bestämmelserna om aktiva åtgärder bedrevs mellan september 2012 och mars 2013. Studien har redovisats i *En studie av tillämpningen av bestämmelserna om aktiva åtgärder bland arbetsgivare och utbildningsanordnare*. Syftet med studien var dels att ge DO ett tillförlitligt underlag i utvecklingen av tillsynsmetoder och andra initiativ, dels att DO mot bakgrund av undersökningen skulle kunna lämna förslag till lagstiftaren avseende hur bestämmelserna på ett ändamålsenligt sätt borde utformas i framtiden. Undersökningen genomförde som en kvalitativ intervjuundersökning (sammanlagt 30 personer intervjuades). De verksamheter som valdes ut bedömdes bedriva ett fungerande arbete med bestämmelserna om aktiva åtgärder. Representanter från arbetsgivare och fackliga organisationer intervjuades också. Av rapporten framgår att bland arbetsgivare som aktivt arbetat med jämställdhet och lika möjligheter och rättigheter förespråkas årliga lönekartläggningar. De intervjuade fackförbunden anger att de är negativa till att lönekartläggningar endast behöver genomföras vart tredje år (enligt Saco var det endast fem fackliga representanter som deltog i intervjuerna). Enligt rapporten anser representanter från de fackliga organisationerna att det kan finnas en motvilja mot att granska sig själv som arbetsplats men att lönekartläggningen är ett ”bra verktyg”. När lönekartläggningar skulle genomföras årligen kunde enligt rapporten fackliga representanter se att dessa gjordes partsgemensamt och att arbetsgivaren kunde hitta osakliga löneskillnader och även rätta till dem.

Arbetstagarorganisationen Unionen genomförde under hösten 2012 en undersökning bland lokala organisationer inom Unionen om arbetsgivares arbete med lönekartläggningar. Detta genom en enkät som besvarades vid telefonintervjuer. Totalt besvarande 1 000 Unionenklubbar enkäten. Resultatet har år 2013 redovisats i rapporten *Lönekartläggning lönar sig – Kön ska inte avgöra lön*. Enligt undersökningen hade en stor andel av arbetsgivarna inte genomfört

någon lönekartläggning de senaste tre åren. Av rapporten framgår att tre av tio arbetsgivare upptäckte osakliga löneskillnader vid den senaste lönekartläggningen och analysen. Unionen anser att lönekartläggning är ett effektivt verktyg för att identifiera och motverka diskriminering på grund av kön och att det leder till en mer sund lönestruktur i företaget där lön baseras på kompetens och arbetets innehåll. I rapporten anges beträffande frekvensen av lönekartläggningen att Unionen önskar att lagen krävde årlig lönekartläggning. Skälet till detta är enligt Unionen att lönen ska sättas sakligt och för att det ska finnas en rutin och en vana i organisationen att hantera lönekartläggningen. Lönerevision görs enligt rapporten vanligtvis årligen och lönekartläggningen menar man kan enkelt göras i samband med detta, det hjälper bara till för att få en mer rättvis lönesättning vid revisionen.

Akademikerförbundet SSR har granskat kommuners och landstings tillämpning av diskrimineringslagens lönekartläggningsbestämmelser år 2012. Resultatet av granskningen redovisades i februari 2013 genom rapporten *Lönekartläggning – Försummad lagstiftning i kommuner och landsting*. Granskningen genomfördes som en enkätundersökning och skickades ut till organisationens lokala fackliga företrädare i kommuner och landsting. När det gäller ändringen till treårsintervaller sades att denna hade urholkat syftet med lönekartläggningsbestämmelserna som ju är att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga löneskillnader mellan könen. I dag menade man kännetecknas arbetslivet av stor rörlighet och hög förändringstakt. Man byter jobb, gamla befattningar försvinner och nya tillkommer. En lönekartläggning åldras snabbt och efter tre år är uppgifterna inaktuella. Hela arbetet måste göras om, vilket enligt rapporten blir både dyrt och ineffektivt för arbetsgivaren. Treårsregeln ansågs ha underminerat lagens legitimitet och måste enligt rapporten ändras om lönekartläggningen ska få den praktiska betydelse som lagstiftningen syftar till. När det gäller frekvensen framgår vidare av rapporten att man antingen kan överväga en återgång till den tidigare ettårsregeln, komplettera treårsintervallet med en årlig skyldighet att revidera lönekartläggningen eller koppla lönekartläggningskravet till tidpunkten för lönerevision. Oavsett vilket alternativ man väljer, menar man i rapporten att det bör ges möjligheter till branschanpassning genom kollektivavtalslösningar. Det väsentliga är att lönekartläggningsarbetet inte bedrivs i en ”sidofåra” utan finns aktuellt i den ”huvudfåra” där löner bestäms. En annan fråga som ställdes i enkäten var huruvida lönekartläggningsreglerna var ett

hinder eller ett hot mot individuell lönesättning. Här fick man enligt rapporten enstämmiga och mycket tydliga svar. Ingen av uppgiftslämnarna anser att bestämmelserna ska avskaffas. Ingen upplever att lönekartläggning är ett hinder för individuella löner. Många anser rentav att lönekartläggning är en förutsättning för att de individuella lönerna ska vara sakliga.

Mot detta kan ställas Medlingsinstitutets årliga lönestatistik. Institutets analyser av löneskillnaderna mellan kvinnor och män visar en stadig minskning av löneskillnaderna över tiden. Trenden har varit densamma oberoende av om lagen ställt krav på årlig lönekartläggning eller som nu vart tredje år.

I Miljongranskningens slutrapport diskuterade JämO vilken effekt granskningen och de lönejusteringar och andra justeringar som genomförts hade på lönegapet. JämO:s slutsats blev att dessa troligen inte skulle komma att ha någon direkt påverkan på lönegapet i samhället eftersom bestämmelserna om lönekartläggning tar sikte på lönesättningen och osakliga löneskillnader hos varje enskild arbetsgivare. Enligt JämO var lönekartläggningen ett bra verktyg för att åstadkomma jämställda löner hos varje arbetsgivare på lokal nivå. Men om lönegapen skulle minska behövdes enligt JämO även andra åtgärder på bransch- och sektorsnivå eller på nationell nivå.

### *Fördelar med att återinföra en årlig lönekartläggning*

JämO:s miljongranskning visade enligt JämO att lönekartläggning ledde till att osakliga löneskillnader hittades och rättades till i relativt stor utsträckning. Även senare undersökningar som genomförts, som t.ex. Unionens och Akademikerförbundet SSR:s, talar för att lönekartläggning faktiskt leder till att man hittar osakliga löneskillnader. Om kartläggning sker endast vart tredje år torde det därför innebära ett försämrat skydd ur ett individperspektiv då det tar längre tid innan skillnaden upptäcks och rättas till. Detta får anses tala för en årlig kartläggning. Det faktum att miljongranskningen visade att lönekartläggningen var ett bra verktyg för att hitta osakliga skillnader och att en stor del av de granskade arbetsgivarna ansåg att lönekartläggningen gav dem ett bättre underlag inför lönerevisionen får också anses tala emot att kartläggning utförs vart tredje år.

En annan fördel som vi anser föreligger vid årligt arbete är att regelbundenheten skapar en annan kontinuitet i arbetet och bidrar

till att kompetensen hålls vid liv och blir en naturlig rutin på arbetsplatsen. När det gäller lönekartläggningens påverkan på lönegapen mellan kvinnor och män verkar däremot frekvensen av lönekartläggningen sakna betydelse.

*Nackdelar med att återinföra en årlig lönekartläggning*

Lönekartläggning vart tredje år infördes i syfte att minska företagens administrativa börda, och enligt vad som framkommit i utredningsarbetet är uppfattningen bland arbetsgivare att så har blivit fallet. Av motiven[20] till ändringen från årliga krav till krav på att utföra lönekartläggning vart tredje år knyts ändringen till den ändrade frekvensen av planerna. Regeringen anförde att det inte kunde uteslutas att kravet på årliga planer hade lett till att arbetsgivare nödgas lägga ner ett stort arbete på formalia i stället för på sakfrågorna. Enligt regeringens mening var det viktiga att arbetsgivare faktiskt upprättade planer men inte att planerna nödvändigtvis reviderades eller uppdaterades varje år. Periodiciteten på planerna fanns det olika uppfattningar om, men regeringen ansåg att kravet att upprätta årliga planer borde ändras så att det i stället skulle ske vart tredje år. När man sedan övervägde frekvensen anfördes bl.a. följande. Bestämmelserna om lönekartläggning har en tydlig koppling till de planer som regeringen föreslagit ska upprättas vart tredje år. För att anknyta till den avgränsning som enligt den nya lagen föreslås gälla i fråga om skyldigheten att upprätta en plan för jämställda löner bör arbetsgivarens skyldighet att kartlägga och analysera löneskillnader mellan kvinnor och män också ske vart tredje år. Därmed åstadkoms samma periodicitet i fråga om arbetet med löneskillnader. Skälen till ändringen är densamma som för planerna.

Att det skulle kunna öka den administrativa bördan kan alltjämt anses vara en nackdel med att ändra till årlig lönekartläggning. Även det faktum att lönegapet inte verkar påverkas av frekvensen av lönekartläggningen kan sägas tala emot en ändring till årlig sådan.

Ett annat problem med årliga lönekartläggningar uppstår i verksamheter där det finns kollektivavtal som anger att lönerevision ska utföras mera sällan än årligen. I en sådan verksamhet kan krav på årlig lönekartläggning komma att innebära att lönekartläggning får göras beträffande samma löner två år i rad. Under ett treårsintervall

[20] Prop. 2007/08:95 s. 338 ff.

är det lättare att hitta en lämplig tidpunkt att genomföra lönekartläggningen.

*Vår slutsats*

När det gäller periodiciteten av lönekartläggningen finns det för- och nackdelar såväl med årlig lönekartläggning som med en mera sällan förekommande sådan. Vi anser vid en samlad bedömning att fördelarna med att återinföra en årlig kartläggning får anses väga något tyngre än nackdelarna. Att genomföra en lönekartläggning och analys första gången kan vara ett omfattande arbete, innan man har upparbetat kunskapen om metod och rutiner. Om kontinuiteten i arbetet avtar finns risk att kunskapen glöms bort och att arbetsgivaren tvingas börja om från början när kartläggningen ska göras igen efter tre år. Erfarenheterna från arbetet kan alltså gå förlorade under en treårig plans giltighetstid och processen följaktligen behöva börja om från grunden inför framtagandet av nästkommande plan och lönekartläggning. Detta talar enligt vår uppfattning emot att det skulle leda till någon större ökning i de administrativa bördorna för företagen.

I och med att vi valt att föreslå att lönekartläggningen ska vara en del av det systematiska arbetet med aktiva åtgärder anser vi att det inte längre finns behov en särskild handlingsplan för jämställda löner. Lönekartläggningsarbetet föreslås – som framgår av avsnitt 9.8 – precis som övrigt systematiskt arbete med aktiva åtgärder att dokumenteras, men dokumentationen behöver inte samlas i en plan. Dokumentationen som vi föreslår är tänkt att vara ett stöd i det systematiska arbetet. Att då lyfta ut en del av det systematiska arbetet och säga att detta endast ska genomföras vart tredje år skulle, enligt vår uppfattning, snarast leda till mer administrativt krångel än att låta allt arbete utföras och dokumenteras årligen.

Mot bakgrund av vårt uppdrag så som det formulerats i våra tilläggsdirektiv har vi övervägt årlig lönekartläggning respektive kartläggning vart tredje år. Att knyta frekvensen av lönekartläggningen till verksamhetens lönerevision skulle kunna vara ett alternativ. Det faktum att det kan gälla flera avtal parallellt i en verksamhet – med olika tidpunkter för lönerevision – talar dock emot en sådan lösning.

## 9.7 Samverkan på arbetslivsområdet

### 9.7.1 Det systematiska arbetet med aktiva åtgärder ska ske i samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare

**Utredningens förslag:** Det systematiska arbetet med aktiva åtgärder ska ske i samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare.

En erinran införs i lagen om att inför beslut om åtgärder som innebär viktigare förändringar av verksamheten eller särskilt angår arbets- eller anställningsförhållandena för arbetstagare gäller förhandlingsskyldigheten enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Enligt gällande rätt ska arbetsgivare och arbetstagare samverka om aktiva åtgärder. Av förarbetena framgår följande. Samverkan innebär normalt att arbetstagarna representeras av de fackliga organisationer som finns på arbetsplatsen. Arbetsgivare och fackliga organisationer ska arbeta gemensamt i en dialog. Saknas facklig organisation innebär det dock inte att arbetstagarna bör lämnas utanför. Arbetsgivaren får i sådana fall ta ställning till på vad sätt arbetstagarna lämpligast kan beredas möjlighet till samverkan. Det är dock alltid arbetsgivaren som har det yttersta ansvaret för att lagen följs. Några särskilda procedurregler för samverkan har inte ansetts nödvändiga utan de närmare formerna lämnas till parterna för att anpassas till specifika behov i en viss bransch eller på en arbetsplats.[21]

Vårt förslag innebär en förändring på så sätt att arbetsgivaren ska bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder inom vissa angivna områden med en viss anvisad metod. Vi anser att samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare har stor betydelse för hur framgångsrikt ett sådant arbete blir i praktiken. Det ska därför alltjämt ställas krav på att arbetet ska bedrivas i samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare. Som enligt gällande rätt, ska samverkan normalt ske med arbetstagarna genom deras fackliga organisationer. Om facklig representation saknas får arbetsgivaren, liksom i dag, ta ställning till hur arbetstagarna lämpligast ska beredas tillfälle till samverkan.

Arbetsgivarens samverkan med arbetstagarna eller deras fackliga organisationer ska omfatta hela det systematiska arbetet med aktiva

[21] Prop. 2007/08:95 s. 324 och 533.

åtgärder, dvs. från undersökning eller kartläggning till eventuella åtgärder som behöver vidtas och uppföljning. Samverkan ska alltså vara en del av arbetet i samtliga de steg som ingår i det systematiska arbetet och omfatta de delar som det systematiska arbetet omfattar.

De närmare formerna för samverkan kan liksom tidigare lämnas till parterna för att anpassas till specifika behov i en viss bransch eller på en arbetsplats. Som vi redan anfört i avsnitt 9.5.1. kan det vara lämpligt att träffa lokala överenskommelser om hur det systematiska arbetet ska bedrivas och hur samverkan ska ske. Det yttersta ansvaret för att reglerna följs ska alltjämt ligga hos arbetsgivaren.

Vårt förslag innebär att lönekartläggningen är en del av det systematiska arbetet med aktiva åtgärder. Det behöver därför inte längre särskilt anges att samverkan ska omfatta arbetet med lönekartläggning.

Om de åtgärder som man vid undersökning och analys kommer fram till att de bör vidtas kan komma att innebära en viktigare förändring av verksamheten eller en viktigare förändring av arbets- eller anställningsförhållandena för arbetstagare gäller självklart förhandlingsreglerna i lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL). Vi föreslår att det införs en erinran om detta i lagtexten.

### 9.7.2 Arbetsgivarens skyldighet att förse arbetstagarorganisation med information

**Utredningens förslag:** Arbetsgivaren ska alltjämt vara skyldiga att lämna information till en arbetstagarorganisation i förhållande till vilken arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal. Skyldigheten utvidgas i förhållande till gällande rätt och ska omfatta en skyldighet att förse en sådan organisation med den information som behövs för att organisationen ska kunna samverka i arbetet med aktiva åtgärder.

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 10 kap. 11–14 §§ och 12 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Enligt gällande rätt finns en skyldighet för en arbetsgivare att ge information i lönekartläggningsarbetet till en arbetstagarorganisation i förhållande till vilken arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal. Enligt vårt förslag ska arbetsgivare och arbetstagare samverka om det systematiska arbetet med aktiva åtgärder och lönekartläggningsarbetet är då en del av detta arbete. Vi anser att en förutsättning för att samverkansarbetet ska fungera är att det finns en skyldighet för arbetsgivaren att förse aktuella arbetstagarorganisationer med även annan relevant information som kan behövas för att de ska kunna delta i samverkan beträffande även övriga frågor. Det systematiska arbetet med aktiva åtgärder innebär – på motsvarande sätt som arbetet med lönekartläggningen enligt gällande rätt – att en viss metod för arbetet med undersökning, analys, åtgärder osv. ska användas. Om det behövs information för att samverkan ska kunna ske måste det finnas en möjlighet att ta del av den. För att samverkan ska bli effektiv och fungera anser vi därför att skyldigheten att förse en arbetstagarorganisation med information ska omfatta allt samverkansarbete och inte endast det som rör lönekartläggningen. Vi föreslår därför en utvidgning i förhållande till gällande rätt så att informationsskyldigheten omfattar hela det systematiska arbetet med aktiva åtgärder.

Informationsskyldigheten innebär, precis som enligt gällande rätt, inte något krav på att arbetsgivaren ska komma överens med arbetstagarsidan. Även i övrigt är inte tanken att informationsskyldigheten – utöver den utvidgning vi föreslår – ska innebära något annat än vad den gör enligt gällande rätt. Enligt förarbetena till dagens informationsskyldighet sägs det t.ex. att denna inte innebär en generell rättighet för arbetstagarorganisation att under arbetet med jämställdhetsanalysen av löner få del av allas löner utan att skyldigheten för en arbetsgivare att informera om en viss arbetstagares lön bör vara begränsad till de fall där man inte på ett meningsfullt sätt kan genomföra analysen utan uppgiften i fråga. Motsvarande bör alltjämt vara fallet.

Information som avser uppgifter om lön eller andra förhållanden som berör en enskild arbetstagare ska alltjämt skyddas. Liksom enligt gällande rätt ska reglerna om tystnadsplikt och skadestånd i 21, 22, och 56 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet gälla. I det allmännas verksamhet tillämpas – liksom i dag – i stället 10 kap. 11–14 §§ och 12 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

## 9.8 Dokumentation på arbetslivsområdet

### 9.8.1 Det systematiska arbetet ska dokumenteras årligen

**Utredningens förslag:** Det systematiska arbetet med aktiva åtgärder ska dokumenteras årligen. Dokumentationen ska innehålla en redogörelse för alla delar av det systematiska arbetet avseende de områden som anges i lagen.

Dokumentationen ska också innehålla en redogörelse för hur den lagstadgade samverkansskyldigheten fullgörs.

#### Krav på dokumentation

Enligt den arbetsmetod som vi föreslår för arbetet med aktiva åtgärder ska arbetsgivare genom undersökning och analys av vissa i verksamheten utpekade områden komma fram till vilka förebyggande och främjande åtgärder som bör vidtas. Bortsett från skyldigheten att vidta vissa angivna åtgärder för att förhindra trakasserier m.m. och för att främja jämn könsfördelning (se avsnitt 9.5.4) och den specificerade regleringen beträffande kartläggningen av löner och andra anställningsvillkor när det gäller diskrimineringsgrunden kön (se avsnitt 9.5.3) anges inga konkreta mål eller detaljerade föreskrifter om hur arbetet ska utföras. I stället ställs krav på ett systematiskt arbete som arbetsgivare ska tillämpa för att främja det övergripande syftet som är lika rättigheter och möjligheter. För merparten av det systematiska arbetet med aktiva åtgärder anges alltså inte några konkreta mål i lagen och resultatet av de åtgärder som arbetsgivare kommer fram till att de ska vidtas är inte avgörande för om någon uppfyller kraven på det systematiska arbetet. Kraven uppfylls i dessa delar genom att metoden tillämpas.

Arbetet med aktiva åtgärder ska för att uppfylla lagens krav på systematiskt arbete genomföras fortlöpande och omfatta en viss arbetsmetod som t.ex. undersökning och analys. Ett sådant arbete är svårt att genomföra utan någon form av dokumentation. Enligt vår uppfattning bör det systematiska arbetet – för att det ska fungera på bästa sätt och vara en effektiv arbetsmetod – skriftligen dokumenteras. Frågan är hur detta krav ska uppfyllas och vilken form av dokumentation som vi ska ställa krav på. En fråga vi har ställt oss är om det går att arbeta systematiskt och sätta upp mål för arbetet utan att ha en plan eller i vart fall någon form av skriftlig

dokumentation. Om vi jämför med arbetsmiljöområdet, vars systematiska arbetsmiljöarbete utgör en av förebilderna för vårt förslag om systematiskt arbete, så gäller enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter att det ska det finnas dels en arbetsmiljöpolicy, dels rutiner som beskriver hur det systematiska arbetsmiljöarbetet ska gå till. Dessa båda ska dokumenteras skriftligt om det finns minst tio arbetstagare i verksamheten. Arbetsmiljöpolicyn ska beskriva hur arbetsförhållandena i arbetsgivarens verksamhet ska vara utformade för att ohälsa och olycksfall i arbetet ska förebyggas och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås. Till det kommer krav på att reglera hur det systematiska arbetsmiljöarbetet ska bedrivas och om arbetsgivaren hittar brister som inte genast kan åtgärdas finns det krav på att upprätta en skriftlig handlingsplan. Motsvarande gäller för dagens lönekartläggningsarbete som också fungerar som en förebild. Här finns en skyldighet att arbetet ska dokumenteras i en handlingsplan för jämställda löner.

Rent generellt kan sägas att det finns en viss skepsis mot planer, främst från arbetsgivarsidan. Det har från flera håll framförts att planer är bra om de används på rätt sätt och om de tas fram i samverkan med arbetstagare. Det har också framförts att det viktigaste med planerna är att det görs en lokal kartläggning och att arbetet leder till en medvetenhet och diskussion i verksamheten. Vi anser att det systematiska arbetet med aktiva åtgärder behöver dokumenteras, i första hand i syfte att underlätta det arbete som arbetsgivarna ska utföra. Genom att dokumentera arbetet blir det lättare att få struktur på detta och se till att man uppfyller lagens krav. Dokumentationen är inte en av flera olika aktiva åtgärder utan ett verktyg i det systematiska arbetet. Den bör därför fungera som ett stöd i detta arbete.

En dokumentation av arbetet behövs också för tillsynen över reglerna. Regler som ingen utövar tillsyn över efterlevs generellt sett sämre. Tillsyn och relevanta sanktioner är också en viktig del i att se till att reglerna uppnår syftet med lagstiftningen. Kontrollfunktionen är därför en aspekt som måste tas med i övervägandena om huruvida vi ska ställa krav på att arbetsgivare dokumenterar sitt systematiska arbete. Tillsynsmyndighetens kontroll underlättas, men även en informell kontroll hos arbetsgivaren förenklas om det finns ett dokumentationskrav. Vi tänker då på arbetstagares möjligheter att ta del av dokumentationen och se hur frågan bedrivs i arbetsgivarens verksamhet. En dokumentation ger också möjlighet till insyn i hur arbetet bedrivs hos arbetsgivaren.

Vi anser att vårt förslag med krav på ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder som omfattar krav på undersökning, analys, åtgärder samt uppföljning och utvärdering av arbetet måste innefatta ett krav på dokumentation för att bli verkningsfullt. Vi föreslår därför att arbetsgivaren skriftligen ska dokumentera det systematiska arbetet med aktiva åtgärder. Eftersom lönekartläggningen är en del av det systematiska arbetet omfattas även lönekartläggningen av dokumentationskravet. Även arbetsgivarens riktlinjer och rutiner i syfte att förhindra angivna trakasserier och repressalier samt de åtgärder som vidtas för att främja en jämnare könsfördelning ska ingå i dokumentationen.

Vi har övervägt huruvida vi ska ställa krav på att dokumentationen ska samlas i en plan eller inte. Vi har dock stannat för att endast kräva att arbetet ska skriftligen dokumenteras. Vi har alltså valt att inte ställa krav på att den dokumentation som ska finnas ska samlas i ett dokument som ska benämnas plan. Vi vill genom detta betona att det inte är en plan eller namnet på en sådan som är det viktiga utan det arbete som ska dokumenteras.

Dokumentationen föreslås således innehålla en redogörelse för de olika delarna av det systematiska arbetet och omfatta de områden i verksamheten som pekats ut i lagen (se avsnitt 9.4.2 och 9.5.2) och en redogörelse för de åtgärder som vidtas och planeras för att förhindra trakasserier m.m. och de åtgärder som vidtas och planeras för att främja en jämnare könsfördelning (se avsnitt 9.5.4). Dokumentationen föreslås också innehålla en redogörelse och redovisning av arbetet med lönekartläggningen (angående våra överväganden i denna del se nedan i avsnitt 9.8.2). Dokumentationen förslås därutöver innehålla en redogörelse för hur den lagstadgade samverkansskyldigheten fullgörs. Det räcker inte att enbart ange att samverkan har skett utan det ska beskrivas hur. Här bör t.ex. finnas en redogörelse för vilka synpunkter som har framförts och hur de har beaktats.

Genom kravet på dokumentation – som ska utgöra en skriftlig dokumentation över det systematiska arbetet – ges ett enkelt verktyg för att utöva tillsyn över arbetet med aktiva åtgärder. Dessutom – till skillnad mot gällande rätt – ett sätt som omfattar samtliga diskrimineringsgrunder då kravet koncentreras till dokumentationen av det systematiska arbetet. När det gäller skyldigheten att ha riktlinjer och rutiner i syfte att förhindra trakasserier m.m. och skyldigheten att vidta åtgärder för att främja en jämn könsfördelning samt skyldigheten att genomföra lönekartläggning finns mer speci-

ficerade regler att ta fasta på i tillsynsarbetet. När det gäller det övriga systematiska arbetet torde det bli lättare än i dag att veta när sanktioner ska träda in – dvs. om metoden inte följs vilket kontrolleras genom dokumentationen. Vi återkommer till frågan om tillsyn och sanktioner i kapitel 11.

## Periodiciteten

Den skriftliga dokumentation av det systematiska arbetet som vi föreslår är en ny form av dokumentation. Den ska visserligen ersätta jämställdhetsplanen men den har till viss del en annan utformning och ett annat syfte än denna. Det systematiska arbetet med aktiva åtgärder ska genomföras fortlöpande, när det gäller lönekartläggningen ska denna ske årligen. Dokumentationsarbetet bör följa det systematiska arbetets gång och ske fortlöpande. Det viktiga är inte längre att upprätta en plan och revidera denna med jämna mellanrum utan det viktiga är att arbetet med aktiva åtgärder – det systematiska arbetet – dokumenteras. Frågan är om det trots allt finns anledning att ställa krav på en viss periodicitet.

Ett av syftena med ett dokumentationskrav är att det ska vara möjligt att utöva en effektiv tillsyn över arbetet. Vi ska också enligt vårt tilläggsdirektiv analysera för- och nackdelar med årlig respektive mera sällan förekommande krav på handlingsplan för jämställda löner. Till detta kommer omfattningen av dokumentationskravet som vi avser knyta till det antal anställda som sysselsattes i verksamheten vid det senaste kalenderårsskiftet (se vidare avsnitt 9.8.3). För att dokumentationen ska uppfylla sitt syfte att utgöra ett stöd i det fortlöpande systematiska arbetet krävs inget periodicitetskrav. För att uppfylla syftet att utgöra ett stöd i tillsynsarbetet, såväl tillsynsmyndighetens arbete som den enskilde arbetstagarens eller arbetstagarorganisationens möjlighet att kontrollera arbetet, bör det dock anges hur ofta dokumentationen ska upprättas. Vi föreslår att arbetet ska dokumenteras skriftligen varje år. Att dokumentationen ska ske årligen framstår som mest naturligt dels mot bakgrund av att den ska vara ett stöd i det fortlöpande arbetet och det framstår som rimligt att genomförandet av alla led i det systematiska arbetet sker årligen, dels då den ska utgöra en dokumentation även av den årliga lönekartläggningen.

### 9.8.2 Krav på dokumentation ska ersätta handlingsplan för jämställda löner

**Utredningens förslag**: Skyldigheten att dokumentera bl.a. lönekartläggningsarbetet ska ersätta handlingsplanen för jämställda löner. Dokumentationen ska därför även innehålla

- En redovisning av resultatet av lönekartläggningen och analysen av denna,
- en redovisning av vilka lönejusteringar och andra åtgärder som behöver vidtas för att uppnå lika lön för arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt, och
- en kostnadsberäkning och en tidsplanering utifrån målsättningen att de lönejusteringar som behöver vidtas ska genomföras så snart som möjligt och senast inom tre år samt en redovisning och utvärdering av hur föregående års planerade åtgärder har genomförts.

#### Krav på en handlingsplan för jämställda löner?

Vi har föreslagit att arbetsgivares skyldighet att genomföra en lönekartläggning ska kvarstå. Enligt vårt förslag är arbetet med lönekartläggning en del av det systematiska arbetet med aktiva åtgärder. I övrigt motsvarar vårt förslag i denna del i huvudsak gällande rätt.

Enligt gällande rätt ska arbetet med lönekartläggningen dokumenteras i en handlingsplan för jämställda löner. Lagen ställer alltså krav på två planer, dels en jämställdhetsplan, dels en handlingsplan för jämställda löner. Som redovisats ovan föreslår vi att det införs en skyldighet att upprätta en skriftlig dokumentation över det systematiska arbetet. Dokumentationen skiljer sig, som redan beskrivits, från tidigare plankrav då den är avsedd att vara ett stöd i arbetsgivarnas systematiska arbete och visa att arbetsgivaren uppfyller sina skyldigheter enligt lagen. Det ska inte vara möjligt att utarbeta en plan och sedan luta sig tillbaka och inte arbeta med frågorna under ett antal år. Dokumentationen i sig är inte det viktiga utan innehållet, att arbetsgivaren fortlöpande genomför de steg som krävs för att arbetet ska uppfylla kraven på att arbeta med frågorna systematiskt. Bestämmelserna om lönekartläggning utgör enligt vårt förslag en specificering av hur det systematiska arbetet – som

ska utföras avseende löner och andra anställningsvillkor när det gäller diskrimineringsgrunden kön – ska genomföras. Lönekartläggningsarbetet ska alltså vara en del av det systematiska arbete som arbetsgivaren ska utföra. Vi anser därför att det ska dokumenteras på samma sätt som det övriga systematiska arbetet. Dokumentationen ska som vi beskrivit ovan vara ett stöd i det systematiska arbetet. Det saknas anledning att ställa krav på framställning av ett särskilt dokument avseende just lönekartläggningsarbetet.

Det finns redan en väl utarbetad metod för hur arbetet med lönekartläggningen ska dokumenteras. Vi har i huvudsak inte föreslagit några ändringar såvitt avser själva lönekartläggningsarbetet. Det framstår därför som naturligt att ställa motsvarande krav som i gällande rätt på dokumentationen av arbetet. De uppgifter som dagens handlingsplan för jämställda löner ska innehålla (3 kap. 11 § DL) föreslås därför ingå i dokumentationen.

Det kan behövas mer detaljerade föreskrifter i fråga om dokumentationskravet, särskilt när det gäller andra frågor än lönekartläggningen. Sådana bestämmelser kan meddelas av regeringen eller myndighet i verkställighetsföreskrifter eller i allmänna råd. Se mer om det i avsnitt 9.11.

### 9.8.3 Krav på skriftlig dokumentation hos arbetsgivare som har minst 25 respektive 10 anställda

**Utredningens förslag:** Skyldigheten att dokumentera hela det systematiska arbetet gäller inte arbetsgivare som vid det senaste kalenderårsskiftet sysselsatte färre än 25 arbetstagare. Arbetsgivare som vid det senaste kalenderårsskiftet sysselsatte mellan 10 och 24 arbetstagare omfattas däremot av de delar av dokumentationskravet som rör lönekartläggningsarbetet.

#### Omfattningen

Kravet på såväl jämställdhetsplan som handlingsplan för jämställda löner omfattar enligt gällande rätt endast arbetsgivare med 25 eller fler anställda. Dagens gräns på 25 anställda infördes med diskrimineringslagen. Tidigare – när regleringen fanns i jämställdhetslagen – gällde plankravet arbetsgivare med tio eller fler anställda. Bakgrunden till att man valde att undanta fler företag från skyldigheten att upp-

rätta planer var som sagts ovan (avsnitt 9.6.1) bl.a. att man då inte kunde se att åtgärden skulle ha några större negativa effekter på arbetet med jämställdhet på arbetsplatser i praktiken. Det spelade också roll att man därigenom minskade företagens administrativa börda.[22]

När det gäller dokumentationen av lönekartläggningsarbetet har riksdagen i sitt tillkännagivande uttalat att den anser att kravet på skriftlig dokumentation ska ändras till att omfatta arbetstagare med 10 anställda eller fler.

En arbetsgivares skyldighet att skriftligen dokumentera sitt arbete med aktiva åtgärder innebär självklart en administrativ börda. Företagens administrativa kostnader för lönekartläggning respektive jämställdhetsplaner var 237 respektive 247 miljoner kronor per år när regeringens mätningar av administrativa kostnader inleddes år 2006.[23] I dag ligger kostnaderna på 78 respektive 30 miljoner kronor per år enligt Tillväxtverkets databas. En återgång till en reglering där fler företag omfattas av det skriftliga dokumentationskravet kommer att innebära ökade administrativa kostnader för de tillkommande företagen. Varje utökning av företag med få anställda måste därför ställas i relation till de kostnader den medför. Beslutet att undanta arbetsgivare med 10–24 anställda från kravet på skriftlig dokumentation var delvis att minska de administrativa bördorna för företag. Vi anser dock att den dokumentation vi föreslår mer är utformad för att vara ett stöd i det systematiska arbetet än i vart fall gällande jämställdhetsplan är och att den därför är ett dokument som är av värde även i det praktiska arbetet vilket bör bidra till att den administrativa bördan blir mindre.

Bakgrunden till att vi anser att det alltjämt ska ställas krav på att arbetet med aktiva åtgärder dokumenteras är att vi anser att det gagnar det systematiska arbetet. Till det kommer kontrollaspekten. Avsaknad av en effektiv tillsyn tenderar leda till sämre efterlevnad. Utan krav på skriftlig dokumentation försämras också tillsynsmyndighetens möjligheter att utöva en effektiv tillsyn. Även den enskilde arbetstagarens och de fackliga organisationernas möjligheter att kontrollera arbetsgivarens arbete i dessa frågor minskar om det inte finns någon skriftlig dokumentation. Frågan nu är vilka arbetsgivare som ska omfattas av kravet på skriftlig dokumentation.

[22] Prop. 2007/08:95 s. 336 ff.
[23] Enligt uppgift från NNR, baserad på Nutek rapport R 2006:3 *Näringslivets administrativa kostnader på arbetsrättsområdet*.

Vi anser att skyldigheten att dokumentera det systematiska arbetet med aktiva åtgärder ska begränsas av praktiska skäl. Det kan inte ställas samma krav på skriftlig dokumentation på arbetsgivare med få anställda som det kan på större arbetsgivare. Att få ett rättvisande, entydigt svar på hur många anställda de arbetsgivare som ska omfattas av kravet ska ha är svårt, för att inte säga omöjligt. De flesta kan nog enas om att det finns en nedre gräns där det framstår som orimligt att ställa krav på skriftlig dokumentation, men var denna går finns det olika åsikter om. Vi har i utredningsarbetet inte funnit något svar på var gränsen lämpligen bör gå. Det är av naturliga skäl givetvis också skillnad på det arbete som kan utföras av en arbetsgivare med 25 anställda respektive 1 000 anställda. Det systematiska arbetsmiljöarbetet ska dokumenteras skriftligt vid tio anställda eller fler. Detta arbete har tjänat som en av förebilderna för vårt förslag om systematiskt arbete. När det gäller dokumentationen av lönekartläggningsarbetet har riksdagen i sitt tillkännagivande angett att arbetsgivare med 10 eller fler anställda ska omfattas av skyldigheten att skriftligt dokumentera arbetet. Enligt vår uppfattning framstår det som lämpligt att använda sig av samma gräns som på arbetsmiljöområdet. Detta framstår mot bakgrund av riksdagens tillkännagivande som särskilt lämpligt när det gäller skyldigheten att dokumentera lönekartläggningsarbetet.

När det gäller den ökande administrativa börda som dokumentationskravet kommer att innebära för de arbetsgivare som har 10 eller fler anställda men färre än 25 så menar vi att den bördan med hänsyn till att dokumentationen är avsedd att vara ett stöd i det systematiska arbetet och skyldigheten att genomföra lönekartläggningen redan finns inte bör bli alltför betungande. Dagens handlingsplan för jämställda löner kostar betydligt mindre för företagen än vad nu gällande jämställdhetsplan gör. Att öka omfattningen när det gäller kravet på att dokumentera lönekartläggningsarbetet står därför enligt de beräkningar vi gjort i Tillväxtverkets regelräknare (se kapitel 13) för en betydligt mindre ökning av kostnaderna än motsvarande ändring för övrigt planarbete.

I syfte att skapa ett enkelt regelverk borde kravet på skriftlig dokumentation ha samma omfattning oavsett vilka delar av arbetet som ska dokumenteras. Fördelen med en enkel tydlig regel ska dock ställas mot den kostnadsökning som förslaget om en utvidgad omfattning innebär och önskan om att minska företagens administrativa bördor. Samtliga arbetsgivare ska omfattas av skyldigheten att bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder så själva

arbetet ska alltså utföras. När det gäller de arbetsgivare som redan i dag omfattas av plankraven, de med fler än 25 anställda, bör bördan enligt vår uppfattning i vart fall inte öka eftersom vi tar bort kravet på att dokumentera lönekartläggningen i en särskild plan. Det innebär att det med vårt förslag endast ställs krav på en form av dokumentation i stället för två planer som i viss mån går in i varandra.

När de gäller de arbetsgivare som inte omfattas av dagens plankrav och som har 10–24 anställda, skulle en förändring av dokumentationskravet till att omfatta hela det systematiska arbetet innebära en betydande tillkommande börda. En ökad administration och ökade totala regelkostnader slår också enligt uppgift från Näringslivets regelnämnd (NNR) hårdast mot de små företagen. Det är också bland denna grupp företag som det är vanligast att det är en och samma person som ansvarar för samtliga arbetstagare och följaktligen står för hela det administrativa arbetet. Att undanta gruppen arbetsgivare med 10–24 arbetstagare från delar av dokumentationskravet innebär dock att det blir svårare att utöva tillsyn över deras systematiska arbete. Det skulle också innebära att kravet på dokumentation inte blir lika enhetligt som om gruppen 10–24 skulle omfattas av hela dokumentationskravet. Dessa omständigheter talar emot en uppdelning av dokumentationskravet. Det tyngst vägande skälet för att trots dessa nackdelar införa en uppdelning av dokumentationskravet är kostnaderna och den administrativa belastningen på de mindre företagen. En annan komponent att ta hänsyn till är DO:s tillsynsresurser. DO:s tillsyn är relativt sett begränsad. Även om vi i kapitel 11 gör bedömningen att DO:s tillsynsresurser bör stärkas kommer DO:s kapacitet troligen inte bli så stor att myndigheten har möjlighet att utöva en effektiv tillsyn över en allt för omfattande skriftlig dokumentation hos den tillkommande populationen 10–24.

Mot bakgrund av det anförda anser vi att skälen mot att utvidga dokumentationskravet utöver lönekartläggningsarbetet till även populationen 10–24 väger tyngre än de som talar för en sådan utvidgning. Vi förslår därför att skyldigheten att skriftligen dokumentera hela det systematiska arbetet med aktiva åtgärder ska omfatta arbetsgivare som det senaste kalenderårsskiftet sysselsatte 25 eller fler arbetstagare. Kravet på att skriftligen dokumentera lönekartläggningsarbetet – de delar av dokumentationen som i huvudsak motsvarar gällande 3 kap. 11 § DL – ska däremot utvidgas till att omfatta arbetsgivare som det senaste kalenderårsskiftet sysselsatte 10 eller fler arbetstagare.

Mot bakgrund av det ovan anförda anser vi att dokumentationen bör underlätta för arbetsgivarna att utföra arbetet på ett bra sätt. Då det arbete som utförs hos en arbetsgivare med få anställda dessutom bör vara av mindre omfattning bör även dokumentationens omfattning bli mindre.

Som sagts ovan anser vi att skyldigheten att arbeta systematiskt med aktiva åtgärder ska omfatta samtliga arbetsgivare oavsett storlek. Hos arbetsgivare med färre än tio anställda – när det gäller lönekartläggningsarbetet – och färre än 25 anställda – när det gäller arbetet i övrigt – får det systematiska arbetet med aktiva åtgärder självklart en mer begränsad utformning och får läggas på den nivå som blir rimlig i verksamheten.

## 9.9 Arbetslivet och frågan om reglerna ska göras semidispositiva

Av våra direktiv framgår det att flera fackliga organisationer har framfört synpunkten att det ska vara möjligt att avtala om avvikande regler i kollektivavtal. Detta har bekräftats under utredningsarbetet. Nedan redogör vi för bakgrunden till dagens reglering (9.9.1) och arbetsmarknadens parters syn på frågan (9.9.2). Därefter redogör vi för våra överväganden och förslag (9.9.3).

### 9.9.1 Bakgrund

#### Tidigare gällande regler

Som redovisats i kapitel 3 infördes begreppet aktiva åtgärder för första gången i svensk lagstiftning i och med införandet av 1979 års jämställdhetslag (1979:1118).[24] Reglerna om aktiva åtgärder i den lagen var semidispositiva. Genom kollektivavtal som slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation, kunde parterna fastställa andra regler i frågor om aktiva åtgärder än de som gällde enligt lagen. Regleringen innebar att medbestämmandelagens regler om påföljder blev tillämpliga i de fall en arbetsgivare inte fullgjorde sina förpliktelser enligt ett sådant kollektivavtal. Lagens regler om tillsyn av dåvarande JämO och om vitesföreläggande var då inte tillämpliga. Betydelsen av parternas eget jämställhetsarbete mar-

[24] Prop. 1978/79:175.

kerades i lagen genom att det föreskrevs att praxis inom det kollektivavtalade området skulle vara vägledande även vid tillämpningen såvitt avsåg de arbetsgivare som inte omfattades av något sådant kollektivavtal. Lagstiftaren uttryckte i förarbetena stora förhoppningar på att de centrala parterna på arbetsmarknaden skulle ta ett stort ansvar för en utveckling inom detta område.

År 1992 trädde en ny jämställdhetslag i kraft (1991:433). Även i denna var bestämmelserna om aktiva åtgärder semidispositiva. Frågan om reglernas semidispositivitet diskuterades i förarbetena[25] till lagen. Där konstaterades att de förväntningar på parternas egna ansträngningar och vilja som man hade haft vid tillkomsten av 1979 års jämställdhetslag inte hade infriats till alla delar. Man ansåg dock att principen att parterna på arbetsmarknaden själva övervakar efterlevnaden av kollektivavtalen och disponerar över avtalens innehåll var så starkt rotad att denna inte borde brytas genom införandet av en myndighetstillsyn över avtalen om det inte fanns mycket starka skäl för det. Trots att man ansåg att de jämställdhetsavtal som dittills hade träffats i allmänhet inte levde upp till de förväntningar som man hade haft vid tillkomsten av 1979 års jämställdhetslag fick reglerna om semidispositivitet finnas kvar. Som skäl för detta anfördes att det fanns tecken på att jämställdhetsfrågorna under den senaste tiden hade fått ökad prioritet i det fackliga samarbetet. I förarbetena anfördes att det förutsattes att denna tendens skulle hålla i sig och att parterna i högre grad än dittills var beredda att gemensamt ta ett ansvar för att driva utvecklingen framåt.

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 1994 togs möjligheten att i kollektivavtal införa andra regler om aktiva åtgärder bort. Detta innebar att JämO fick tillsyn över hela arbetsmarknaden såvitt gällde uppfyllandet av lagens bestämmelser om aktiva åtgärder. Bakgrunden till lagändringen var enligt förarbetena[26] i huvudsak följande. Det avgörande verktyget för jämställdhet i arbetslivet är, och måste även fortsättningsvis vara, jämställdhetslagen. Genom reglerna i jämställdhetslagen har det angetts vad som är tillåtet respektive inte tillåtet och vad som bör krävas av de berörda parterna. Huvudsyftet med lagens regler om aktiva åtgärder är att genom ett aktivt arbete för jämställdhet på de enskilda arbetsplatserna driva på utvecklingen mot jämställdhet i arbetslivet och därmed bidra till jämställdhet i hela samhället. Det är principiellt sett otillfredsställande att JämO, det ämbete som har till

[25] Prop. 1990/91:113 s. 78 ff.
[26] Prop. 1993/94:147, *Jämställdhetspolitiken: Delad makt – delat ansvar*, s. 37 ff.

uppgift att övervaka lagens bestämmelser och som därmed också utgör en central funktion i samhället när det gäller arbetet i riktning mot jämställdhet i arbetslivet, i stor utsträckning ska vara förhindrad att utöva denna tillsyn, under hänvisning till att det finns kollektivavtal. Inte minst mot bakgrund av att möjligheten att träffa kollektivavtal inte synes ha lett till det ökade intresse för att utveckla sådana avtal på jämställdhetsområdet som lagstiftaren velat stimulera till.

## Rapport om kollektivavtalsreglering av aktiva åtgärder

Den tidigare jämställdhetsombudsmannen Lena Svenaeus fick i uppdrag av DO att undersöka de kollektivavtalsbestämmelser om diskriminering och aktivt jämställdhets- och jämlikhetsarbete som fanns och vilka hinder och incitament som fanns för att fördjupa avtalsregleringen inom dessa områden. Hennes rapport[27] presenterades i oktober 2009.

I rapporten anges bl.a. följande. Kollektivavtalsreglering är ett ovärderligt verktyg i arbetet med att skapa ett arbetsliv med lika möjligheter och rättigheter för alla. Kollektivavtal är traditionellt sett det instrument som används på svensk arbetsmarknad för att reglera förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Mot den bakgrunden faller det sig naturligt att lösa diskrimineringsproblematik av olika slag genom kollektivavtal. Om arbetslivets diskrimineringsförbud ska få någon reell betydelse måste det följas av ett partsgemensamt arbete för att upptäcka, förebygga och förhindra diskriminering oavsett diskrimineringsgrund. Bästa sättet att åstadkomma detta är genom kollektivavtal.[28]

Rapporten bygger på en genomgång av kollektivavtal samt intervjuer med ett antal erfarna förhandlingsansvariga hos arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Den slutsats som dras i rapporten är att det viktigaste incitamentet för att stimulera kollektivavtalslösningar är lagregler som ålägger parterna att samarbeta om konkreta åtgärder. Som exempel nämns lagens bestämmelse om lönekartläggning som inte är dispositiv men som ändå har haft en sådan effekt. Det är – säger utredaren – när lagreglerna om aktiva åtgärder ges tyngd och konkretion som intresset för att fundera över

[27] Svenaeus L, *Utredning om aktiva åtgärder för lika möjligheter och rättigheter: lag och kollektivavtal*, 2009.
[28] a.a. s. 3.

möjligheten att åstadkomma något ytterligare genom avtalsregling uppstår. Semidispositivitet medför dock inte i sig att det träffas fler kollektivavtal. Enligt rapporten är det största hindret för kollektivavtalsreglering troligen bristen på utbildning kring frågor om diskriminering och hur man arbetar med aktiva åtgärder.[29]

Utredaren konstaterar att reglerna om aktiva åtgärder sedan år 1994 varit tvingande men anför att det trots detta kan finnas stort utrymme för kollektivavtalslösningar, då det inte finns något som hindrar att man avtalar om mer långtgående krav eller fler aktiva åtgärder. Enligt vad som framgår av rapporten finns det också ett antal exempel på kollektivavtal där man reglerat frågor om aktiva åtgärder.

Utredaren finner i sin genomgång att, oavsett avtalsområde, är det vanligast med avtalsreglering om aktiva åtgärder i frågor om lön och kön. Utredarens slutsats är det är svårt att hitta avtalsbestämmelser om aktiva åtgärder avseende någon annan diskrimineringsgrund än kön.[30]

Utredaren konstaterar att kollektivavtalsbestämmelserna har olika karaktär och anför följande. När det gäller diskriminering och aktiva åtgärder är det vanligt med mjuka formuleringar, t.ex. att det bör vara på ett visst sätt, att en aspekt ska beaktas osv. När det gäller bestämmelser om lönesättning samt kartläggning och analys av löner brukar detta behandlas som intressefrågor av parterna vilket arbetsrättsligt betyder att osakliga löneskillnader i första hand ses som ett problem som ska lösas i lönerevisionen.[31]

I rapporten sägs vidare att när både arbetsgivarorganisation och fackförbund delar uppfattningen att ett problem måste lösas kollektivavtalsvägen hittar man en lösning. När den första jämställdhetslagen trädde i kraft var reglerna dispositiva och detta utnyttjades, enligt rapporten, i syftet att slippa JämO:s inblandning. Enligt utredaren är situationen nu annorlunda. Hon anför följande. Många fackförbund är positiva till en skarp diskrimineringslagstiftning och anser att lagstiftningen är ett viktigt redskap i arbetet för sina medlemmar. Den misstänksamhet mot JämO som en gång fanns har allt eftersom tiden gått ändrats till en positiv syn på samarbetet mellan fackförbund och ombudsmän. När det gäller frågan huruvida lagreglerna om aktiva åtgärder ska vara tvingande eller dispositiva är den vanliga uppfattningen från arbetstagarorganisationernas sida att

[29] a.a. s. 2.
[30] a.a. s. 6 ff.
[31] a.a. s. 11 f.

det är bra med semidispositivitet. Många påtalar dock att det förutsätter att lagens regler är så pass krävande att det också för motparten framstår som meningsfullt att finna anpassade modeller för det aktiva arbetet. Det är lagens långtgående krav på att analysera löneskillnader som drivit fram kollektivavtalsregler om lönekartläggning. Här har inte det faktum att reglerna är tvingande hindrat att avtal träffats. Hos de fackförbund som arbetat hårt med frågor om lönediskriminering finns det en stor frustration över att lönekartläggningarna numera endast ska göras vart tredje år. Trots de kritiska synpunkter som redovisades i remissyttrandena inför de nya lagreglerna, finns en acceptans av lagstiftningen. Enligt rapporten finns det bland arbetsgivarna olika uppfattningar om huruvida diskrimineringslagens regler om aktiva åtgärder ska vara semidispositiva. Det uppges att staten, SKL och Arbetsgivaralliansen verkar ha en positiv inställning till dispositivitet medan privata organisationer som står nära Svenskt Näringsliv tyckte att dispositivitet var onödig och motsatte sig detta.[32]

Utredaren drar i rapporten slutsatsen att den enskilt viktigaste faktorn för att stimulera kollektivavtal om aktiva åtgärder är lagreglernas utformning. I rapporten anförs vidare följande. Lagreglerna bör ha en viss styrka. De bör innehålla en skyldighet att bedriva aktivt arbete i fråga om samtliga diskrimineringsgrunder. Det måste finnas krav på att upprätta planer vars innehåll ska beskrivas i lagen och periodiciteten måste vara kortare än tre år. Utbildning efterfrågas från båda sidor och bedöms som mycket viktigt. När det gäller sanktionssystemets betydelse för att stimulera till kollektivavtal konstateras att detta inte är något som de intervjuade har pekat på att det skulle ha någon betydelse.[33]

### 9.9.2 Arbetsmarknadens parters syn på frågan

Vi har haft diskussioner med arbetsmarknadens parter inom ramen för utredningen och dessa har även skriftligen inom ramen för utredningsarbetet framfört sin syn på frågan om reglerna ska vara semidispositiva. Det kan inledningsvis – mot bakgrund av vad som framkommit i utredningsarbetet – konstateras att det saknas en samsyn mellan parterna. Generellt kan sägas att arbetstagarsidan

[32] a.a. s. 12 ff.
[33] a.a. s. 13 f.

ser positivt på semidispositivitet medan arbetsgivarsidan inte vill att reglerna ska göras semidispositiva.

### Arbetstagarsidan

Arbetstagarsidan – som i referensgruppen har representerats av LO, TCO och Saco – har framfört att de anser att regleringen om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen bör göras semidispositiv. Som argument för detta har de framfört i huvudsak följande.

I arbetslivet finns strukturer och normer som motverkar diskriminering, som till exempel kollektivavtal, hög facklig närvaro på arbetsplatserna, etablerad partssamverkan och tvistelösningsmekanismer. Den svenska modellen innebär således en stor fördel för möjligheterna att bedriva aktiva åtgärder i Sverige jämfört med de flesta andra länder. Denna fördel bör utnyttjas. Kollektivavtal utgör en bra metod att fylla ut regler om aktiva åtgärder med innehåll. Regleringen kan anpassas till aktuell bransch och/eller arbetsgivare och det finns en stor vana att hantera arbetsrättsliga frågor genom kollektivavtal.

Till detta kommer att kollektivavtal ger förbättrade tillsyns- och sanktionsmöjligheter. De resurser som finns tillgängliga för tillsyn över aktiva åtgärder hos DO är, enligt vad arbetstagarsidan fått uppgift om, endast drygt sex heltidstjänster och ytterligare ungefär fyra heltidstjänster som på olika sätt arbetar med främjandefrågor som kan antas vara kopplade till bestämmelserna om aktiva åtgärder på arbetslivsområdet. Detta ska jämföras med en mycket hög facklig närvaro på arbetsplatserna som, om lagreglerna görs semidispositiva och avtal träffas, kan nyttjas i tillsynsarbetet. LO har i en rapport från år 2012 med hjälp av SCB undersökt hur många fackligt förtroendevalda det finns i Sverige (LO, TCO och Saco). Enligt rapporten fanns det år 2011 totalt 325 000 fackligt förtroendevalda på den svenska arbetsmarknaden.

Tanken med det planmässiga aktiva arbetet för att förebygga och motverka diskriminering är att det ska ske inom ramen för samverkan mellan parterna på arbetsplatsen. Om det inte fungerar har de fackliga företrädarna endast en oprecis samverkansbestämmelse som inte är sanktionerad att luta sig mot. En kollektivavtalsreglering av de aktiva åtgärderna skulle skapa helt andra förutsättningar för de fackliga organisationerna. Om kollektivavtal finns ansvarar parterna gemensamt för kollektivavtalets innehåll och efter-

levnad och eventuella avtalsbrott hanteras inom ramen för parternas tvistelösningssystem. Ytterst kan tvisten drivas till Arbetsdomstolen. Brott mot kollektivavtal är enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet skadeståndssanktionerade. Det faktum att en kollektivavtalsreglering skulle leda till en bättre tillsyn och större möjlighet till sanktioner och konstruktiv samverkan talar enligt arbetstagarorganisationerna för att göra regleringen semidispositiv.

Argument som att möjligheten att träffa kollektivavtal inte utnyttjades på förväntat sätt när det var möjligt under åren 1979–1994 anser organisationerna inte håller. År 1994 hade det i lagen ännu inte införts krav på lönekartläggning med analys och åtgärdsplan och det hade inte hunnit byggas upp någon vana att arbeta aktivt förebyggande med dessa frågor. I dag är enligt arbetstagarorganisationerna situationen en helt annan varför jämförelser med hur det var för nästan 20 år sedan inte kan utgöra ett argument mot att nu åter göra reglerna semidispositiva.

Det faktum att en möjlighet till att träffa kollektivavtal inte utnyttjas i någon större utsträckning är överlag inte heller ett användbart argument. Semidispositiv lagstiftning är inget ovanligt på arbetsrättens område utan utgör snarare en huvudregel. Semidispositiva bestämmelser finns i flera av de viktigaste lagarna, exempelvis även i lagen (1982:80) om anställningsskydd. Generellt sett anses semidispositiv lagstiftning, där parterna tar ansvar för såväl innehåll som efterlevnad, fungera väl.

Det är en grundläggande skillnad mellan att ha möjlighet att komplettera lagens bestämmelser – som är fallet med tvingande rätt – och att ersätta bestämmelserna som blir möjligt vid semidispositivitet. Med tvingande lagregler blir avtal om aktiva åtgärder en dubbelreglering vilket enligt arbetstagarorganisationerna innebär att arbetsgivare är än mindre motiverade att sluta avtal kring aktiva åtgärder.

Arbetstagarorganisationerna anser att om arbetsgivare ska ha incitament för att sluta avtal krävs det preciserade och skärpta lagkrav och sanktioner. Dessutom har regeringsföreträdare tillsammans med arbetsmarknadens parter åtagit sig att främja avtalslösningar mellan parterna, senast vid årets ILO-konferens. Då enades man om att anta ett ramprogram för att främja att frågor regleras i kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter. Detta finns även fastslaget i tidigare ILO-konventioner. Även detta talar enligt arbetstagarorganisationerna för att reglerna görs semidispositiva.

## Arbetsgivarsidan

På arbetsgivarsidan har de organisationer som är representerade i utredningens referensgrupp (Svenskt Näringsliv, Arbetsgivarverket och Sveriges Kommuner och Landsting) lämnat sina synpunkter på frågan om reglernas semidispositivitet separat och inte gemensamt som arbetstagarsidan har gjort. Därför redovisas synpunkterna från arbetsgivarsidan uppdelat på respektive organisation.

### *Svenskt Näringsliv*

Svenskt Näringsliv anser inte att reglerna om aktiva åtgärder ska göras semidispositiva. Svenskt Näringsliv har anfört att deras medlemsorganisationer tydligt har uttalat att de inte önskar att reglerna görs semidispositiva och att detta gäller oavsett hur reglerna kommer att utformas i framtiden.

De argument som Svenskt Näringsliv framfört till stöd för sin uppfattning är i huvudsak följande.

Det finns i dag inget som hindrar att parterna kommer överens om anpassningar och förenklingar av regler som uppfattas som krångliga, t.ex. bestämmelsen om lönekartläggning. Diskrimineringslagen är en skyddslagstiftning av offentligrättslig karaktär. Sådan lagstiftning lämpar sig inte som föremål för förhandlingar mellan parterna. Aktiva åtgärder skulle bli en av många intressefrågor som drivs i en avtalsrörelse, som ett led i byteshandeln inom ramen för en uppgörelse. En sådan innebär oftast kompromisser, många gånger under konflikthot eller i värsta fall under pågående konflikt. Att en regel görs semidispositiv utgör i sig ett kraftfullt incitament för att de aktuella frågorna förs in avtalsrörelsen. Lagens regler fungerar då enbart som ett golv för kravställande och de faktiska kraven går oftast långt utöver lagregleringen.

Tillsynen av aktiva åtgärder måste vara rättssäker. Att flytta tillsyn och påföljder till kollektivavtalssystemet leder till försämrad rättssäkerhet och rubbar balansen mellan parterna. Den ena parten ges rätten att kontrollera avtalets efterlevnad. Tillsynen måste vara enhetlig för alla arbetsgivare och det är inte önskvärt att tillsynen hamnar hos de fackliga organisationerna. Tillsyn och sanktioner måste förbli myndighetsutövning. Det finns en påtaglig risk för konkurrenssnedvridning mellan kollektivavtalsbundna och icke

kollektivavtalsbundna företag om regleringen skulle göras semidispositiv.

Om reglerna skulle göras semidispositiva skulle det leda till stora problem. Såväl vid tillämpningen av reglerna som vid tillsynen över dessa, både för företagen och för tillsynsmyndigheten. Inom Svenskt Näringsliv finns flera hundra avtalsområden, med kollektivavtal av olika innehåll och löptid. Även inom ett och samma avtalsområde har kollektivavtalen ofta olika innehåll eftersom det finns flera motparter. Det innebär att det på ett och samma företag ofta finns ett antal kollektivavtal, med olika innehåll, för olika personalkategorier. Över en del av avtalen kommer kanske en facklig organisation att ha tillsyn, över andra DO. Det kommer att leda till svåra gränsdragningsproblem inte minst för DO. Arbetsgivarna som grupp kommer att få betydande problem när de ska avgöra vilka regler som gäller för olika personalkategorier och vem som har tillsynen över dessa. Införande av semidispositivitet kommer därför – med hänsyn till rådande förhållanden – att försvåra arbetet i företagen och kraftigt öka antalet tolkningstvister och processer.

*Arbetsgivarverket*

Arbetsgivarverket anser inte heller att regleringen om aktiva åtgärder ska göras semidispositiv. Arbetsgivarverket har framfört i huvudsak följande.

Bestämmelserna om aktiva åtgärder är frågor som avser arbetsgivarens kärnverksamhet, nämligen att leda och fördela arbetet. Semidispositiva regler innebär en risk för att arbetsgivare inte fullt ut kan förfoga över och ta sitt ansvar för lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet. Semidispositivitet medför att frågor om aktiva åtgärder – till skillnad från i dag – blir avtalsfrågor om vilka parterna förhandlar utifrån fler perspektiv än bara det gemensamma samhällsintresset att främja lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet. Aktiva åtgärder är också frågor som främst har ett offentligrättsligt perspektiv och mot den bakgrunden bör de inte vara en förhandlingsfråga mellan parterna som regleras i kollektivavtal. Det är inte önskvärt att arbetsgivarens fackliga motparter övertar DO:s myndighetstillsyn på samhällsnivå. Det är viktigt att utvecklingen av de områden som aktiva åtgärder omfattar är och förblir arbetsgivarens ansvar.

*Sveriges kommuner och landsting*

Även Sveriges kommuner och landsting har inställningen att reglerna om aktiva åtgärder i huvudsak bör förbli tvingande. Organisationen har framfört i huvudsak följande.

I grunden ska frågor som rör lönebildning och anställningsvillkor hanteras mellan arbetsmarknadens parter och inte genom lagstiftning.

Lagstiftningen i sin nuvarande utformning har stärkt DO:s tillsynsroll när det gäller aktiva åtgärder. Diskrimineringsförbudens utformning har anpassats till EU:s lagstiftning, men därutöver har reglerna skärpts genom att antalet diskrimineringsgrunder utökades i 2008 års lag.

Effektiviteten i arbetet med aktiva åtgärder skulle inte öka och reglerna skulle inte tillämpas i högre utsträckning, genom en möjlighet att teckna kollektivavtal med avvikande regler. Det är tillräckligt tydligt med diskrimineringsförbuden i sin nuvarande utformning för att klargöra arbetsgivarens eller huvudmannens ansvar att motverka diskriminering. Det är därmed inte önskvärt att i lagen ange längre gående krav på innehållet i aktiva åtgärder än i nu gällande rätt.

Att återföra frågan om aktiva åtgärder till att hanteras mellan parterna i samband med avtalsförhandlingarna kan få flera oönskade resultat. Frågan om jämställdhet riskerar att bli avhängig facklig tillhörighet, avtalsområde, sektor och/eller bransch. För att arbetsgivare ska kunna bedriva en trovärdig och icke-diskriminerande löne- och personalpolitik måste analyser och åtgärder genomföras enhetligt oavsett yrkesgrupp och facklig tillhörighet. Om frågan ställs på sin spets i samband med avtalsförhandlingar är risken stor att oliklydande överenskommelser träffas och det finns då inga garantier för enhetlighet mellan olika avtalsområden, inte ens hos en och samma arbetsgivare, och framför allt inte mellan arbetsgivare, sektorer eller olika branscher.

Inom kommun- och landstingssektorn finns i dagsläget sex olika avtalsområden på nationell nivå och i genomsnitt 18 arbetstagarorganisationer som tecknar kollektivavtal per arbetsgivare. Avtalen löper dessutom med olika tidsintervall och frågan om aktiva åtgärder skulle riskera att hamna i otakt mellan olika arbetstagarorganisationer. Det är ogörligt och inte ändamålsenligt för en arbetsgivare att förhålla sig till olika krav och regleringar vad gäller aktiva åtgärder beroende på vilken facklig tillhörighet de anställda har

inom olika delar av verksamheten. Jämställdhets- och diskrimineringsfrågan ska inte vara föremål för köpslående mellan parterna. Diskrimineringslagstiftningen är en del av skyddet och respekten för mänskliga fri- och rättigheter som de kommer till uttryck i internationella konventioner, bland annat europakonventionen.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts är Sveriges Kommuner och Landsting tveksam till en modell med semidispositiva regler. Semidispositiva regler kan också orsaka otydlighet i tillsynsfrågan när det gäller parternas respektive DO:s roller. Bestämmelsen om hur ofta lönekartläggning ska ske hos varje arbetsgivare kan med fördel dock vara semidispositiv, snarare än att lagstiftningen återgår till krav om obligatorisk årlig kartläggning och handlingsplan.

### 9.9.3 Regleringen ska vara tvingande

**Utredningens förslag:** Reglerna om aktiva åtgärder ska vara tvingande.

Kollektivavtal används på svensk arbetsmarknad för att reglera förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Frågan är om det finns skäl för att åter göra lagregler om aktiva åtgärder semidispositiva. Kollektivavtalsreglering kan vara en bra metod för att fylla gällande lagregler med konkret innehåll. Det finns också en stor vana att hantera arbetsrättsliga frågor genom kollektivavtal bland arbetsmarknadens parter och genom kollektivavtal kan regleringen anpassas till aktuell bransch eller arbetsgivare. Semidispositiva regler skulle alltså kunna bidra till en mer flexibel och detaljerad reglering. En kollektivavtalsreglering skulle också onekligen ge förutsättningar för en mer omfattande tillsyn. Rent objektivt torde resurserna för tillsyn – om man ser till antalet fackliga förtroendevalda i relation till de resurser som DO har för tillsynen – vara större om aktiva åtgärder regleras även i kollektivavtal. En kollektivavtalsreglering innebär också ett annat sanktionssystem, skadestånd för brott mot kollektivavtalet i stället för vite i syfte att förmå arbetsgivaren att följa reglerna.

Hur lagreglerna föreslås var utformade är emellertid en faktor att ta hänsyn till när vi ska överväga om reglerna bör vara tvingande eller inte. Vi har föreslagit en förändring av regleringen på så sätt att lagen ska ange *hur* arbetet med aktiva åtgärder ska bedrivas, men

huvudsakligen inte vilka konkreta åtgärder som ska vidtas, och att arbetet ska skriftligen dokumenteras. Detta gör att frågan om huruvida regleringen ska göras semidispositiv eller inte har fått nya förutsättningar i förhållande till gällande regler. Vi anser att alla arbetsgivare ska vara skyldiga att bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder på sätt som anges i lagen och att detta som huvudregel ska dokumenteras. Vi anser alltså att det inte ska vara möjligt att helt avtala bort dessa skyldigheter. Hur det systematiska arbetet med undersökning, analys och uppföljning ska bedrivas och hur dokumentationen ska utformas kommer dock att behöva fyllas ut. Hur de olika momenten ska genomföras ska utformas i samverkan med arbetstagarna och deras fackliga organisationer. Det finns då inget som hindrar parterna från att träffa kollektivavtal i frågan om hur arbetet mer i detalj ska bedrivas i arbetsgivarens verksamhet och hur dokumentationen närmare ska vara utformad. För att åstadkomma det krävs dock inte att reglerna tillåter avvikande regler i kollektivavtal. Vi har därför svårt att se att det finns något behov av att göra reglerna semidispositiva, mot bakgrund av hur vi föreslagit att reglerna ska vara utformade.

Vi har övervägt möjligheten att tillåta avsteg från regeln om hur ofta arbetsgivaren ska dokumentera arbetet. Frågan är om det finns ett behov av och om det är lämpligt att införa en möjlighet att träffa kollektivavtal om att dokumentationen ska upprättas med annan frekvens än den lagstadgade. Vi kan se att det skulle kunna finnas ett behov av en möjlighet för parterna att träffa en överenskommelse om att dokumentationen ska upprättas med annat intervall än varje år. En sådan reglering kan dock ge upphov till vissa problem. Ett rör rytmen i det systematiska arbetet. Detta ska ske fortlöpande. Om parterna skulle träffa avtal om att dokumentera arbetet vart tredje år kommer dokumentationsarbetet inte följa det systematiska arbetet och inte att fortlöpande dokumenteras. Eftersom den dokumentation vi föreslår är tänkt att utgöra ett stöd i det systematiska arbetet talar detta mot en sådan lösning. Det kan också uppstå svårigheter när det gäller tillsynsarbetet då den skriftliga dokumentationen är en viktig förutsättning för tillsynen. Om tillsynsmyndigheten inte kan ställa krav på en årlig dokumentation blir det svårare att utöva tillsyn över verksamheten. Sammantaget gör detta att kravet på en skriftlig dokumentation, så som den ser ut med vårt förslag, passar sämre för semidispositivitet än vad nu gällande planer skulle göra. Mot bakgrund av det ovan anförda anser vi därför att regleringen ska vara tvingande i sin helhet.

Som vi tidigare anfört behöver reglerna om hur det systematiska arbetet ska drivas fyllas ut och det är önskvärt att parterna träffar överenskommelser om detta, liksom om hur samverkan ska ske. På samma sätt som dagens reglering utgår vårt förslag från att arbetsgivarna och de fackliga organisationerna har verktygen för att tillsammans arbeta för de förändringar som krävs.

## 9.10 Universitets- och högskoleområdet

### 9.10.1 Utbildningsanordnare ska bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder

**Utredningens förslag:** Utbildningsanordnare på universitets- och högskoleområdet ska vara skyldiga att inom ramen för sin verksamhet bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder.

Enligt gällande rätt ska utbildningsanordnare enligt skollagen, högskolelagen och lagen om tillstånd att utfärda vissa examina 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 (se vidare avsnitt 4.2).

I avsnitt 7.2 föreslår vi att skyldigheten att bedriva aktiva åtgärder i skollagsreglerad verksamhet ska regleras i sin helhet i skollagen i stället för i diskrimineringslagen, men att reglerna om aktiva åtgärder på universitets- och högskoleområdet ska finnas kvar i diskrimineringslagen. Vi har därför i avsnitt 9.1 föreslagit att med utbildningsanordnare i diskrimineringslagens tredje kapitel ska avses den som bedriver utbildning enligt högskolelagen (1992:1434) eller utbildning som kan leda fram till en examen enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina. Vi benämner dessa utbildningsanordnare som universitet och högskolor. Bestämmelserna om aktiva åtgärder i 3 kap., till skillnad från diskrimineringsförbuden i 2 kap., kommer således att endast gälla dessa utbildningsanordnare.

I avsnitt 9.2. har vi föreslagit att skyldigheten för även utbildningsanordnare att arbeta med aktiva åtgärder ska omfatta samtliga sju diskrimineringsgrunder i diskrimineringslagen.

I avsnitt 9.3 har vi föreslagit att det i lagen ska införas en definition av begreppet aktiva åtgärder där det anges att aktiva åtgärder är

ett förebyggande och främjande arbete för att inom en verksamhet motverka diskriminering samt på annat sätt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder. Den definitionen gäller därmed även nu aktuella utbildningsanordnare. Enligt gällande rätt (3 kap. 14–16 §§ DL) ska utbildningsanordnare sammanfattningsvis bedriva ett målinriktat arbete med aktiva åtgärder och därvid förebygga och förhindra trakasserier och sexuella trakasserier samt upprätta en likabehandlingsplan med översikt över de åtgärder som behövs för att främja lika rättigheter och möjligheter och för att förebygga och förhindra trakasserier. I planen ska det finnas en redogörelse för kommande års åtgärder och en uppföljning av föregående års åtgärder. Arbetet med aktiva åtgärder på utbildningsområdet ska således utformas enligt en plan som följs upp. I kravet på att ange de åtgärder som behövs ligger underförstått en skyldighet att undersöka vilka behov som finns. Aktiva åtgärder genom en likabehandlingsplan innebär således en arbetsmetod som i stora delar påminner om ett sådant systematiskt arbete som vi beskriver i kapitel 8 ovan, och som vi föreslår som en skyldighet för arbetsgivare i avsnitt 9.5.

Vi anser att den skyldighet som finns för utbildningsanordnare (högskolor och universitet) att arbeta systematiskt och planmässigt med aktiva åtgärder bör förstärkas och förtydligas genom att det, på samma sätt som för arbetsgivare, införs en skyldighet att arbeta systematiskt. Vi föreslår att skyldigheten att arbeta med aktiva åtgärder i stället för att gälla några utpekade åtgärder ska avse en skyldighet att bedriva ett systematiskt arbete utifrån den arbetsmetod som vi föreslagit. Det innebär att utbildningsanordnare ska undersöka risker för diskriminering och andra hinder för lika rättigheter och möjligheter, analysera orsakerna, vidta de förebyggande och främjande åtgärder som skäligen kan krävas samt följa upp och utvärdera arbetet.

Genom det systematiska arbetet ska utbildningsanordnaren undersöka verksamheten på de utpekade områdena. Undersökningen kan ske genom enkäter bland studenterna. Frågor kan ställas som undersöker om det finns studenter som upplever sig utsatta för diskriminering, inklusive trakasserier, eller om hur studenterna upplever att studiemiljön lämpar sig för alla oavsett diskrimineringsgrunderna eller hur studenterna upplever möjligheten att kombinera föräldraskap och arbete. Intervjuer kan vara ytterligare ett sätt att inhämta

information. En del av undersökningen kan genomföras genom regelbundna möten med studenter och deras organisationer samt studenthälsan och personal på lärosätet. Se mer om innebörden av undersökning, analys och åtgärder i detta sammanhang och vad ett sådant systematiskt arbete innebär i avsnitt 9.4.

För utbildningsanordnare blir det inte några stora förändringar jämfört med dagens krav. Ändringen innebär framförallt att det blir tydligt att en undersökning av den egna verksamheten ska ligga till grund för arbetet och att åtgärder faktiskt ska vidtas där det behövs. Det blir också en förändring på det sättet att dokumentationen i sig inte ska uppfattas som en aktiv åtgärd, utan i stället ska vara en form av dokumentation över arbetet som ska utföras (se mer om det i avsnitt 9.10.5).

För att det systematiska arbetet ska bli konkret och kopplat till den praktiska verksamheten anser vi att de områden där diskriminering och andra hinder för lika rättigheter och möjligheter kan förekomma, och som de aktuella utbildningsanordnarna ska arbeta särskilt med när det gäller aktiva åtgärder, ska anges i lagen. Vi redogör närmare för dessa områden nedan.

Vi anser att det på samma sätt som i dag ska anges att skyldigheten gäller inom ramen för den egna verksamheten.

### 9.10.2 Det systematiska arbetet ska omfatta vissa utpekade områden

**Utredningens förslag:** Utbildningsanordnarens systematiska arbete ska omfatta

1. antagnings- och rekryteringsförfarande,
2. undervisningsformer och organisering av utbildningen,
3. examinationer och bedömningar av studenternas prestationer,
4. studiemiljön, samt
5. möjligheter att förena studier med föräldraskap.

På samma sätt som på arbetslivsområdet (se avsnitt 9.5.2) menar vi att bestämmelserna om en systematisk arbetsmetod måste göras mer konkreta för tillämparna, genom att det i lagen anges i vilka delar av verksamheten utbildningsanordnaren ska arbeta med aktiva

åtgärder. På universitets- och högskoleområdet anser vi att de delar av verksamheten där det bör bedrivas ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder är verksamhetens antagnings- och rekryteringsförfarande, undervisningsformer och organisering av utbildningen, examinationer och bedömningar av studenternas prestationer, studiemiljön samt möjligheter att förena studier med föräldraskap. Listan på områden är uttömmande på det sättet att det är dessa som ska finnas med i det systematiska arbetet och som tillsynsmyndigheten kan granska. Däremot kan det självklart finnas andra förhållanden på ett visst lärosäte som bör omfattas av ett förebyggande och främjande arbete, men det arbetet omfattas inte av skyldigheten i diskrimineringslagen.

Det finns inte några skarpa gränser mellan de uppräknade områdena, utan de kan gå i varandra och vissa frågor kan vara relevanta under flera olika delar. Vi anser inte att det är nödvändigt att i det praktiska arbetet inordna frågorna under någon viss rubrik om det är oklart var en omständighet hör hemma. Exempelvis kan frågan om när på dagen undervisning ska ske rymmas inom området undervisningsformer, men också påverka möjligheterna att förena studier med föräldraskap. Det väsentliga är att frågan undersöks och analyseras på det sätt som föreskrivs. Nedan redogör vi för vad vi avser med de olika delarna av universitetens och högskolornas verksamhet.

## Antagnings- och rekryteringsförfarandet

Antagningsförfarandet till universitet och högskolor och de olika steg som ingår där i form av behörighetskrav och urvalskriterier, är reglerat i högskolelagen, högskoleförordningen, i föreskrifter från Universitets- och högskolerådet och i föreskrifter som lärosätena själva har tagit fram. Att förfarandet är författningsreglerat innebär att ovidkommande omständigheter inte ska ha betydelse vid antagningen, vilket i sig motverkar diskriminering. Att inte anta en sökande av skäl som har samband med någon diskrimineringsgrund är förbjudet i diskrimineringslagen. Det kan dock finnas risk för att människor som är intresserade av att söka sig till en viss utbildning drar sig för att göra det av olika skäl som har samband med någon diskrimineringsgrund. Till exempel domineras vissa utbildningar av det ena eller det andra könet, och sammansättningen av studenter i en viss utbildning ger inte alltid en rättvisande bild av befolkningen i fråga om exempelvis etnisk tillhörighet. Möjligheterna för hög-

skolorna att åstadkomma en jämnare fördelning med hjälp av tillträdesreglerna är begränsade, även om det finns ett litet utrymme genom det s.k. alternativa urvalet.[34]

Sedan år 2002 har lärosätena i sina regleringsbrev fått särskilda uppdrag från regeringen att upprätta handlingsplaner för hur arbetet med att bredda rekryteringen av studenter ska bedrivas, och i samband med lärosätenas årsredovisningar för år 2012 redovisade lärosätena resultaten utifrån målen i de handlingsplaner som tagits fram för perioden 2009–2012. I regleringsbrevet för år 2013 finns inte något regeringsuppdrag att ta fram sådana handlingsplaner.

För att främja allas lika möjligheter att söka olika utbildningar räcker det enligt vår mening inte med diskrimineringsförbud och antagningsregler. Det behövs också generella insatser liknande de som genomförts med anledning av de särskilda regeringsuppdragen. Utbildningsanordnare bör enligt vår mening kontinuerligt arbeta aktivt främjande med sin rekrytering så att utbildningarna attraherar sökande med olika bakgrund. Det systematiska arbetet när det gäller rekryteringen bör vara inriktat på hur verksamheten beskrivs utåt i marknadsföring, informationsmaterial och i direkta kontakter med potentiella sökande. Det kan t.ex. handla om hur man agerar vid annonsering och vid deltagande i student- och utbildningsmässor. Detta arbete sammanfaller delvis med det som ska göras enligt 5 § högskolelagen, nämligen att aktivt främja och bredda rekryteringen. Till skillnad från den bestämmelsen är vårt förslag enbart inriktat på de sju diskrimineringsgrunderna. Att samtliga diskrimineringsgrunder uppmärksammas i detta sammanhang är av avgörande betydelse. Diskrimineringsgrunden kön, dvs. en jämnare könsfördelning, har länge varit i fokus när det gäller antagning och deltagande i olika utbildningar och det finns mycket statistik om detta. Vår uppfattning är att det arbetet måste fortsätta. Vi anser dock att det är mycket viktigt att övriga diskrimineringsgrunder får mer utrymme i den systematiska genomgången av möjligheterna och förutsättningarna för alla att delta i universitets- och högskoleutbildningar.

Med antagningsförfarandet avser vi tillträde till utbildning på alla nivåer, dvs. grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå. När det gäller antagningsförfarandet menar vi att utbildningsanordnaren

[34] Högskolorna får enligt 7 kap. 13 § högskoleförordningen för högst en tredjedel av platserna använda andra urvalsgrunder än betyg och högskoleprov. Det är visserligen inte tillåtet att använda kvotering i detta sammanhang (se prop. 2007/08:95 s. 206), men högskolorna skulle ändå kunna tillämpa bestämmelsen i främjande syfte. Enligt Universitets- och högskolerådet utnyttjas möjligheten i mycket liten omfattning av lärosätena, samtidigt som man vet att högskoleprovet missgynnar de som har annat modersmål än svenska.

måste arbeta systematiskt med att se till att urvals- och behörighetsvillkor inte bara lever upp till kravet på att vara icke-diskriminerande, utan också utformas så att de inte innebär risk för diskriminering eller att de uppställda villkoren på något sätt som har samband med någon diskrimineringsgrund begränsar några gruppers intresse att söka. Vidare måste utbildningsanordnaren i det systematiska arbetet på denna punkt se över hur antagningen går till i praktiken, bl.a. hur sökande bemöts i processen.

### Undervisningens utformning

Utbildningen vid högskolor består framför allt av undervisning i olika former. Undervisningen kan utformas på olika sätt – som föreläsningar, seminarier, distansundervisning, online-kurser och liknande. En del av undervisningens utformning handlar också om när undervisningstiden förläggs och var den äger rum, det vill säga den övergripande organiseringen av kärnverksamheten.

Olika undervisningsformer fungerar sannolikt olika bra för olika människor, inte minst med tanke på diskrimineringsgrunderna. En student med funktionsnedsättning kan exempelvis ha lättare eller svårare för vissa av undervisningsformerna. Även studenter med viss religionstillhörighet kan tänkas bli påverkade i sina studier beroende på när undervisningen äger rum eller hur undervisningen utformas. Det systematiska arbetet i denna del bör gå ut på att undersöka om det finns risker för sådan negativ inverkan som kan undvikas genom skäliga åtgärder.

### Examinationer och bedömningar av studenternas prestationer

Högskolornas utbildningsverksamhet innefattar ett stort antal moment som innehåller bedömningar av studenternas prestationer, inte minst examinationer. Formerna för sådana bedömningar ska enligt högskoleförordningen[35] finnas i en kursplan som meddelas av högskolan själv. Liksom beträffande antagningsförfarandet utgör regleringen i sig ett medel för att motverka diskriminering, och det är enligt diskrimineringslagen förbjudet att vid betygsättning, examination och liknande diskriminera någon. Det som krävs i denna del i fråga om aktiva åtgärder handlar om att på ett generellt plan

[35] 6 kap. 15 § högskoleförordningen (1993:100).

säkerställa att kursplaner och andra regler för bedömningar inte riskerar att försämra möjligheterna för någon grupp. Det handlar också om att utbildningsanordnaren undersöker om det i det praktiska arbetet och tillämpningen av reglerna finns risk för att bedömningar av studenternas studieprestationer medvetet eller omedvetet påverkas av faktorer som har samband med någon diskrimineringsgrund. Arbetet i denna del bör inriktas på undersökning och genomgång av regler och rutiner samt utbildning av personalen om det finns sådana behov.

### Studiemiljön

Arbetet med aktiva åtgärder ska enligt vårt förslag omfatta även högskolornas studiemiljö. Studiemiljön handlar om både den fysiska och den psykosociala miljön. Avsikten är att det ska vara möjligt för alla studenter att vistas i högskolan utan att hindras av något som har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder.

Högskolorna har redan i dag enligt 1 kap. 11 § högskoleförordningen ett ansvar för att studenterna ska ha en god studiemiljö. Även arbetsmiljöförfattningarnas krav på ett systematiskt arbetsmiljöarbete innebär skyldigheter att se över den fysiska och psykosociala miljön. Arbetet med aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen sammanfaller sannolikt i vissa delar med arbetet enligt nämnda bestämmelser, och undersökningar och insatser bör därför kunna samordnas till stor del. Det systematiska arbetet med aktiva åtgärderna enligt diskrimineringslagen ska dock, till skillnad från arbetsmiljöarbetet och insatserna enligt högskoleförordningen, specifikt inriktas på om det i den fysiska och psykosociala studiemiljön finns generella risker och hinder utifrån diskrimineringsgrunderna.

När vi talar om den fysiska studiemiljön avses naturligtvis lokaler, hjälpmedel, utrustning och fysiska faktorer i övrigt. Även den psykosociala studiemiljön ska ingå i det systematiska arbetet, och det som avses är sådant som bemötandefrågor, tilltal (både i undervisningssammanhanget och i sociala aktiviteter) och olika former för umgänge.

Verksamheten på alla utbildningsnivåer ska omfattas av den systematiska översynen av studiemiljön. Inte minst när det gäller utbildning på forskarnivå finns det behov av att undersöka den psyko-

sociala studiemiljön så att den inte missgynnar kvinnor och därigenom bidrar till en sned könsfördelning på högre nivå i den akademiska verksamheten.[36] Just diskrimineringsgrunden kön har diskuterats i många sammanhang och undersökningar när det gäller den psykosociala studiemiljön. Vi menar att det är nödvändigt att utbildningsanordnaren analyserar verksamheten även utifrån övriga diskrimineringsgrunder.

Om risker för diskriminering eller andra hinder för allas lika möjligheter upptäcks kan olika åtgärder vara aktuella beroende på vad som kommer fram i undersökningen. Handlar det om den fysiska miljön kommer åtgärderna sannolikt inriktas på att i skälig utsträckning ombesörja de ändringar som behövs. När det gäller den psykosociala miljön kan åtgärderna troligtvis många gånger handla om utbildning, information och diskussioner om värdegrund och normer. Vilka konkreta åtgärder som ska vidtas är beroende på vilka problem som upptäcks i den egna verksamheten. Mycket av arbetet sammanfaller sannolikt med det systematiska arbetsmiljöarbetet, och dessa olika krav kan med fördel samordnas. Avsikten är inte att arbetet ska göras dubbelt. Vägledning kan också finnas i erfarenheter från arbetsmiljöarbetet.

När det gäller trakasserier är vår uppfattning att det för flera av diskrimineringsgrunderna är den vanligast förekommande formen av diskriminering i högskolan. I undersökningen av studiemiljön ingår att undersöka om det förekommer trakasserier eller risker för trakasserier, inklusive sexuella trakasserier. Här kan frågor ställas om hur studenterna uppfattar klimatet på skolan. Undersökningen kan också omfatta t.ex. hur jargongen är bland studenter och lärare och om det förekommer rasistiska, sexistiska eller på annat sätt nedsättande skämt. Vilka konkreta åtgärder som behövs på ett visst lärosäte är beroende av situationen just på den platsen. De uttalanden som görs i förarbetena kan ge vägledning även fortsättningsvis.[37] Med vårt förslag ska dock det förbyggande arbetet omfatta även trakasserier som har samband med könsöverskridande identitet eller uttryck och ålder. Det arbetet bör kunna bedrivas på samma sätt som med övriga diskrimineringsgrunder. Det handlar om att arbeta med normer, värderingar och attitydfrågor.

Vissa åtgärder anser vi dock alltid ska vidtas, se avsnitt 9.10.3.

[36] Se Högskoleverkets årsrapport 2012:10R, s. 41.
[37] a. prop. s. 354 ff.

### Möjligheter att förena studier med föräldraskap

På arbetslivsområdet finns i dag en skyldighet att underlätta för arbetstagare att kombinera arbete med föräldraskap, och vi föreslår i avsnitt 9.5.2 att den frågan ska omfattas av det systematiska arbetet. Det kan sannolikt även förekomma svårigheter att kombinera föräldraskap med studier. Vi föreslår därför att utbildningsanordnare i det systematiska arbetet med aktiva åtgärder ska utreda behovet av sådana åtgärder och vidta åtgärder i den utsträckning det är skäligt. Omständigheter som kan behöva ses över är t.ex. hur undervisningen organiseras och när den förläggs, och om det finns särskilda behov när det gäller lokalerna. Viss vägledning finns i förarbetena till den nu gällande bestämmelsen på arbetslivsområdet.[38]

## 9.10.3 Förhindra trakasserier

**Utredningens förslag:** Utbildningsanordnaren ska för verksamheten ha riktlinjer och rutiner i syfte att förhindra trakasserier och sexuella trakasserier.

Utbildningsanordnaren ska följa upp och utvärdera de åtgärder som vidtas.

Enligt 3 kap. 15 § DL finns en skyldighet för utbildningsanordnare att vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att någon student utsätts för sexuella trakasserier eller trakasserier som har samband med kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder eller sexuell läggning.

Enligt vårt förslag om ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder ska utbildningsanordnaren vara skyldig att vidta de åtgärder som efter genomförd undersökning framstår som lämpliga för att undanröja de risker och hinder som har upptäckts i verksamheten inom de områden som det systematiska arbetet ska bedrivas. Som framgår under avsnittet 9.10.2 om studiemiljön ingår det i undersökningen att undersöka om det förekommer trakasserier, sexuella trakasserier eller risker för sådana trakasserier.

En av de vanligaste formerna av diskriminering på universitets- och högskoleområdet är sannolikt just trakasserier av olika slag. Problemet med trakasserier i studiemiljön, framförallt trakasserier

[38] a.a. s. 330 f.

som har samband med kön, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck har påtalats av flera intresseorganisationer. Vi har inte fått indikationer på att problemen är lika stora när det gäller andra företeelser, som exempelvis repressalier. Vi anser därför att alla utbildningsanordnare bör vidta vissa förebyggande åtgärder för att förhindra trakasserier. Sådana åtgärder ska alltså vidtas i alla verksamheter, även om det i undersökningen inte framkommit att det föreligger några sexuella trakasserier eller trakasserier som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna eller ens risker för den formen av diskriminering.

Vi anser att alla utbildningsanordnare ska ha en policy eller riktlinjer där lärosätet markerar att sexuella trakasserier och trakasserier som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna inte accepteras. Utbildningsanordnaren ska också ha rutiner som dels klargör hur lärosätet ska agera om trakasserier påstås ha inträffat, dels anger vem den som anser sig trakasserad ska vända sig till och vem som ansvarar för att händelsen eller påståendena utreds. Chefer och personal i arbetsledande befattningar bör utbildas om reglerna om trakasserier samt om hur man kan förebygga och förhindra trakasserier.

### 9.10.4 Samverkan

**Utredningens förslag:** Utbildningsanordnaren ska samverka med de som deltar i sådan utbildning som avses i 16 § och med anställda i verksamheten i arbetet med aktiva åtgärder.

Enligt gällande rätt ligger hela ansvaret för aktiva åtgärder på utbildningsanordnaren på universitets- och högskoleområdet. Till skillnad från bestämmelserna på arbetslivsområdet och avseende skollagsreglerad verksamhet finns ingen skyldighet att samverka med studenter eller de anställda i verksamheten. Vår uppfattning är att ett arbete med aktiva åtgärder förutsätter att alla berörda är delaktiga och införstådda i de uppgifter och åtgärder som behöver vidtas för att arbetet ska bli effektivt. Vi anser därför att det behövs en bestämmelse om samverkansskyldighet för även utbildningsanordnare på universitets- och högskoleområdet på samma sätt som för arbetsgivare och för huvudmän i skollagsreglerad verksamhet. Samverkan ska enligt vårt förslag ske med studenter och anställda.

Vilka anställda som berörs av samverkansskyldigheten får avgöras av respektive lärosäte. Det kan antas att olika kategorier av anställda behövs i samarbetet i olika stor utsträckning. Naturligtvis är de personalgrupper som har daglig kontakt med studenterna viktigast i detta sammanhang.

Hur samverkan ska utformas får också lösas i varje enskild utbildningsverksamhet. Strukturen för samverkan blir självfallet beroende av utbildningens övriga form. Avsikten är inte att varje enskild anställd och student ska delta i arbetet, utan det bör vara tillräckligt med representanter för olika grupper, däribland studentorganisationer. Det är dock enligt vår mening av stor vikt att arbetet förankras i verksamheten hos de olika grupperna.

Ansvaret för att samverkan kommer till stånd ska ligga på utbildningsanordnaren som får finna former för att arbetet ska fungera.

Som sagts ovan har utbildningsanordnarna stort utrymme att anpassa skyldigheterna till förhållandena i den egna verksamheten. Det kan dock finnas behov av närmare riktlinjer för hur samverkan ska ske och med vilka. Vi anser att sådana bestämmelser kan meddelas i form av verkställighetsföreskrifter från regeringen eller expertmyndigheten eller genom allmänna råd, se avsnitt 9.11.

### 9.10.5 Dokumentation

**Utredningens förslag:** Utbildningsanordnaren ska varje år skriftligen dokumentera det systematiska arbetet med aktiva åtgärder. Dokumentationen ska innehålla en redogörelse för alla delar av det systematiska arbetet avseende de områden som anges i lagen.

Dokumentationen ska också innehålla en redogörelse för hur den lagstadgade samverkansskyldigheten fullgörs.

Enligt gällande rätt, 3 kap. 14 och 16 §§ DL, ska utbildningsanordnare upprätta en likabehandlingsplan. Planen ska innehålla en översikt över de åtgärder som behövs dels för att främja lika rättigheter och möjligheter, dels för att förebygga och förhindra trakasserier. Planen ska innehålla en redogörelse för vilka åtgärder som ska påbörjas eller genomföras under året och en redovisning av hur åtgärderna i föregående års plan har genomförts.

I gällande rätt finns inte något explicit krav på att vidta åtgärder, annat än för att förebygga och förhindra trakasserier. Bestämmelsen

om vad likabehandlingsplanen ska innehålla innebär dock ett indirekt krav på åtgärder. Vi föreslår i avsnitt 9.10.1 att utbildningsanordnare, som en del i det systematiska arbetet med aktiva åtgärder, ska vidta de åtgärder som skäligen kan krävas utifrån en undersökning av den egna verksamheten. Vi vill med vårt förslag klargöra att det viktigaste är att åtgärder faktiskt genomförs, inte att de redovisas i en plan.

Krav på att upprätta planer i arbetet med aktiva åtgärder finns i dag, förutom på utbildningsområdet, även i fråga om jämställdhetsarbetet och lönekartläggningen på arbetslivsområdet, och vi föreslår ovan att dokumentationskravet på arbetslivsområdet ska finnas kvar, om än i en viss annan form. Dessutom finns planer beträffande arbetsmiljöarbetet enligt arbetsmiljölagen. För skollagsreglerad verksamhet finns krav i skollagen på att upprätta en plan mot kränkande behandling och även krav på att dokumentera det systematiska kvalitetsarbetet. Att dokumentera och upprätta planer är således en vanligt förekommande skyldighet i liknande verksamheter där det krävs ett systematiskt arbetssätt. Den främsta anledningen till att det finns sådana skyldigheter är sannolikt att ett systematiskt arbete är svårt att genomföra utan någon form av dokumentation. För att det systematiska arbetet ska kunna vara en effektiv arbetsmetod även på universitets- och högskoleområdet anser vi att det bör dokumenteras.

En av fördelarna med en skriftlig dokumentation är att det gör det möjligt för ansvariga utbildningsanordnare och för berörda studenter och andra att följa systematiken i arbetet. Nyttan med en skriftlig dokumentation är dock enligt vår mening i första hand att tillsynsmyndigheten får en möjlighet att på ett enkelt sätt granska vilket arbete en utbildningsanordnare bedriver när det gäller aktiva åtgärder. Dokumentationens främsta funktion är således att utgöra ett verktyg vid tillsynen. Vi föreslår därför att utbildningsanordnaren även fortsättningsvis ska skriftligen dokumentera arbetet med aktiva åtgärder.

Även om det framförts synpunkter till utredningen om att dagens likabehandlingsplaner i vissa fall inte fungerar som de levande dokument som det är tänkt att de ska vara, tycks planerna i stort sett fungera relativt bra. Liksom på arbetslivsområdet anses planerna fungera bäst när de bygger på en kartläggning av den egna verksamheten och när de leder till eftertanke och diskussioner. Dokumentationen bör därför tas fram på samma sätt som enligt dagens reglering. Samtidigt är syftet i viss mån ett annat, nämligen att fun-

gera som kontrollinstrument, vilket innebär att dokumentet måste innehålla en redovisning av samtliga delar av det nya föreslagna systematiska arbetet. Här ingår att även redovisa de åtgärder – riktlinjer och rutiner – som vidtas och planeras i syfte att förhindra trakasserier. En annan skillnad är att dokumentationen enligt vårt förslag ska omfatta samtliga sju diskrimineringsgrunder. Ytterligare en förändring gentemot nuvarande likabehandlingsplan är att den samverkansskyldighet som föreslås i avsnitt 9.10.4 ska redovisas. Därmed får tillsynsmyndigheten möjlighet att granska att skyldigheten efterlevs.

I dag krävs att utbildningsanordnaren upprättar en likabehandlingsplan varje år, och det tycks fungera väl. Vi anser därför att arbetet även fortsättningsvis ska dokumenteras årligen.

Vi föreslår att de delar som dokumentationen ska omfatta anges i lagen. För att ge utbildningsanordnare ytterligare vägledning i hur dokumentationen ska utformas kan regeringen eller efter bemyndigande av regeringen, expertmyndigheten, meddela verkställighetsföreskrifter. Alternativt kan allmänna råd utfärdas (se avsnitt 9.11).

## 9.11 Verkställighetsföreskrifter

**Utredningens förslag:** Det ska finnas en upplysningsbestämmelse i lagen som anger att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar verkställighetsföreskrifter om det systematiska arbetet med aktiva åtgärder, samverkan och dokumentation.

Vi bedömer att vårt lagförslag bör kompletteras med föreskrifter eller i vart fall allmänna råd.

Frågan är om de föreskrifter vi anser behövs kräver ett bemyndigande eller om de är av sådant slag att de omfattas av regeringens normgivningsområde.

Regeringen får med direkt stöd i regeringsformen meddela föreskrifter om verkställighet av lag (8 kap. 7 § 1 RF). Det finns inget klart och givet svar på var gränsen går för vad som kan anses utgöra verkställighetsföreskrifter. Med verkställighetsföreskrifter avses dels tillämpningsföreskrifter av administrativt slag, dels föreskrifter som kompletterar en lag utan att tillföra den något väsentligt nytt. Verkställighetsföreskrifter får inte innehålla något som kan uppfattas

som en ny skyldighet för enskilda eller som innebär ett nytt ingrepp i enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

Som ett typiskt exempel på vad som avses med verkställighetsföreskrifter brukar bestämmelser om vad en ansökan ska innehålla nämnas. Ett annat exempel på vad som har ansetts utgöra verkställighetsföreskrifter är föreskrifter om hur en underrättelse ska lämnas. Exempel på motsatsen, dvs. sådant som inte är verkställighetsföreskrifter är föreskrifter om undantag från en lagstadgad skyldighet, föreskrifter om villkor för tillstånd och liknande.

Föreskrifter som meddelas av regeringen med stöd av ett bemyndigande från riksdagen på något område (enligt 8 kap. 3 § RF) är inte begränsade till förtydliganden, kompletteringar, mindre ingripande frågor eller liknande. Bemyndigandet innebär helt enkelt att riksdagen överlämnar sin rätt att meddela föreskrifter till regeringen. Regeringens befogenhet bestäms därför i själva bemyndigandet. Det innebär att regeringen (eller myndigheten) efter ett bemyndigande ofta har stor möjlighet att föreskriva om nya krav eller förutsättningar. Det finns ingen skyldighet (om det inte anges i bemyndigandet) att bara ge förtydliganden inom de befintliga bestämmelserna. Däremot kan regeringen naturligtvis inte ändra på eller gå emot de föreskrifter som följer av lagen.

Vårt förslag innehåller en beskrivning av att det systematiska arbetet ska genomföras genom undersökning, analys, åtgärder samt uppföljning och utvärdering. Med undantag för lönekartläggningen föreslår vi inte några detaljerade regler om hur undersökningen eller analysen ska genomföras eller hur åtgärder ska planeras och följas upp. Vi föreslår också bestämmelser, både på arbetslivsområdet och på universitets- och högskoleområdet, om samverkan och skyldighet att skriftligen dokumentera arbetet. Vi föreslår att det av lagen ska framgå att det systematiska arbetet med aktiva åtgärder skriftligen ska dokumenteras årligen, men vi föreslår inte några bestämmelser i övrigt i fråga om hur samverkan med berörda i verksamheterna ska ske eller hur dokumentationen ska utformas.

Vår uppfattning är att sådana föreskrifter skulle bli alltför detaljerade för att fungera i lag. Föreskrifter av den karaktären kan vidare behöva ses över och ändras regelbundet. Vi har ovan beskrivit skillnaden mellan verkställighetsföreskrifter och föreskrifter som endast kan meddelas efter bemyndigande. Det är vår bedömning att den typ av föreskrifter som vi anser bör utfärdas är t.ex. hur man ska genomföra en undersökning, hur en analys kan gå till, hur samverkan kan genomföras och hur en dokumentation ska upprättas.

Det handlar inte om att regeringen, eller efter bemyndigande expertmyndigheten, ska föreskriva om vilka åtgärder som ska vidtas eller meddela tillkommande krav. De föreskrifter som behövs här anser vi att regeringen med stöd av regeringsformen kan meddela i form av verkställighetsföreskrifter. Det kan dock enligt vår mening vara rimligt att föreskrifterna, efter bemyndigande från regeringen, meddelas av den expertmyndighet som bäst känner till den praktiska verksamheten kring dessa frågor.

Vi utgår i från att det kommer att behövas föreskrifter med mer utförliga beskrivningar av hur skyldigheterna ska uppfyllas. Vi anser därför att det i lagen ska finnas en upplysning om att sådana föreskrifter kan komma att meddelas i förordning eller myndighetsföreskrifter.

Det ska betonas att regeringen även utan en sådan upplysningsbestämmelse har rätt att meddela verkställighetsföreskrifter eller bemyndiga en myndighet att göra det. I det avseendet innebär regleringen inte någon ändring mot vad som gäller redan i dag.

Det ska också nämnas att DO redan i dag har rätt att meddela allmänna råd om aktiva åtgärder. Det behövs nämligen inget särskilt bemyndigande för att en myndighet ska få besluta allmänna råd på sitt område.[39] Jämförelsevis kan nämnas skollagsreglerad verksamhet där Skolverket redan i dag har meddelat allmänna råd om arbetet mot diskriminering och kränkande behandling trots att ansvaret för det förebyggande arbetet mot diskriminering enligt gällande rätt ligger hos DO. Allmänna råd är dock till skillnad från föreskrifter inte bindande för vare sig myndigheter eller enskilda. Allmänna råd brukar definieras som sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende.

DO ska också följa förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Enligt 4 § i denna ska en myndighet, innan den beslutar om föreskrifter eller allmänna råd, så tidigt som möjligt utreda föreskrifternas eller de allmänna rådens kostnadsmässiga och andra konsekvenser i den omfattning som behövs i det enskilda fallet och dokumentera utredningen i en konsekvensanalys. Statliga myndigheter, kommuner, landsting, organisationer, näringslivet och andra som kostnadsmässigt eller på något annat betydande sätt berörs ska ges tillfälle att yttra sig i frågan och om konsekvensutredningen. I vissa brådskande fall får detta dock skjutas upp till

[39] Prop. 1983/84:119 s. 24.

efter det att föreskriften har beslutats. Så är fallet om det innebär fara för miljön, liv, personlig säkerhet eller hälsa eller risk för betydande ekonomisk skada om en föreskrift inte beslutas. Mot bakgrund av den tradition som finns på arbetslivsområdet bör t.ex. arbetsmarknadens parter ges möjlighet att yttra sig innan föreskrifter eller allmänna råd meddelas.

# 10 Förslag till ändringar i skollagen

## 10.1 Regleringen om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen flyttas till skollagen

**Utredningens förslag**: Skollagens inledande ändamålsparagraf i sjätte kapitlet ändras så att det anges att kapitlets ändamål – förutom att motverka kränkande behandling av barn och elever – även är att främja barns och elevers lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder.

Den inledande ändamålsparagrafen ändras också så att det i andra stycket anges att bestämmelserna om systematiskt kvalitetsarbete i 4 kap. 3 och 4 §§ är tillämpliga för all skollagsreglerad verksamhet vid tillämpningen av sjätte kapitlet.

I avsnitt 7.2.2 har vi funnit att reglerna om skyldighet att enligt diskrimineringslagen vidta aktiva åtgärder i skollagsreglerad verksamhet bör flyttas från diskrimineringslagen till skollagen.

Skollagen reglerar skolväsendet och omfattar skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna, och utbildning i svenska för invandrare. I skolväsendet ingår också fritidshem som kompletterar utbildningen i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan och vissa särskilda utbildningsformer. Enligt 1 kap. 2 § skollagen regleras i lagen även vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet som bedrivs i stället för utbildning inom skolväsendet. För sådan verksamhet gäller gemensamma bestämmelser i skollagen endast om det anges särskilt.

I skollagens sjätte kapitel finns regler om åtgärder mot kränkande behandling. Som vi redan redogjort för avses med kränkande

behandling enlig skollagen ett uppträdande som utan att vara diskriminering kränker ett barns eller en elevs värdighet.

I kapitlets ändamålsparagraf (6 kap. 1 §) anges att kapitlet just har till ändamål att motverka kränkande behandling av barn och elever. I 6 kap. 6–8 §§ skollagen finns regler om aktiva åtgärder. Där anges att huvudmannen är skyldig att bedriva ett målinriktat arbete för att motverka kränkande behandling av barn och elever. Huvudmannen ska se till att det genomförs åtgärder för att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för kränkande behandling och arbetet ska dokumenteras i en plan.

Vi anser att regleringen i diskrimineringslagen om skyldighet att bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja lika rättigheter och möjligheter på skollagens område bör samordnas med skollagens bestämmelser om aktiva åtgärder. Ändamålsbestämmelsen i sjätte kapitlet i skollagen behöver då ändras så att det framgår att sjätte kapitlet *även* har till ändamål att främja barns och elevers lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder.

Vårt förslag innebär alltså att sjätte kapitlet i skollagen fortsättningsvis kommer att innehålla regler om att huvudmannen ska bedriva ett arbete mot diskriminering och för lika möjligheter och rättigheter, som har samband med de sju diskrimineringsgrunderna *och* mot kränkande behandling, som inte utgör diskriminering.

Sjätte kapitlet i skollagen omfattar all skollagsreglerad verksamhet, såväl den som regleras i 1 kap. 1 § skollagen som den som regleras i 1 kap. 2 § skollagen. Även regleringen om aktiva åtgärder i gällande diskrimineringslag omfattar all skollagsreglerad verksamhet. Reglerna om systematiskt kvalitetsarbete i 4 kap. 3 och 4 §§ skollagen omfattar dock endast huvudmän enligt skolväsendet, dvs. inte huvudmän som regleras i 1 kap. 2 §. Vi vill nu knyta samman det arbete med aktiva åtgärder som ska bedrivas enligt sjätte kapitlet med det systematiska kvalitetsarbetet som är reglerat i fjärde kapitlet för att tydliggöra att arbetet med aktiva åtgärder ska bedrivas systematiskt. Samtliga huvudmän i skollagsreglerad verksamhet som i dag omfattas av bestämmelserna i gällande 3 kap. 14 § DL föreslås därför omfattas av skyldigheten att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete med aktiva åtgärder enligt sjätte kapitlet i skollagen. Genom ett tillägg i sjätte kapitlet tillses att bestämmelserna om systematiskt kvalitetsarbete i 4 kap. 3 och 4 §§ skollagen omfattar all skollagsreglerad verksamhet vid tillämp-

ningen av sjätte kapitlet och inte endast sådan som regleras i 1 kap. 1 § skollagen.

### Diskrimineringsgrunderna

Reglerna i diskrimineringslagen om aktiva åtgärder avseende skollagsreglerad verksamhet omfattar diskrimineringsgrunderna kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder och sexuell läggning (se avsnitt 4.2.2). I avsnitt 9.2 har vi föreslagit att skyldigheten att bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder ska omfatta alla diskrimineringsgrunder både på arbetslivsområdet och på universitets- och högskoleområdet. Vi anser att samma sak bör gälla avseende skollagsreglerad verksamhet, och det finns redan i dag sådana skyldigheter beträffande samtliga diskrimineringsgrunder i läroplanerna.

När det gäller den skollagsreglerade verksamheten bör dock särskilt nämnas diskrimineringsgrunden ålder. Förbudet mot diskriminering på grund av ålder har flera undantag. Enligt 2 kap. 6 § DL hindrar förbudet inte tillämpning av bestämmelser som tar hänsyn till ålder i fråga om utbildning i förskolan, förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, sameskolan, specialskolan, fritidshemmet eller sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen. Krav på aktiva åtgärder för att motverka diskriminering på grund av ålder i skollagsreglerad verksamhet ska självklart utgå från att tillämpningen av nämnda undantag är tillåten. Aktiva åtgärder ska naturligtvis inte innebära ett motverkande av åldersindelning av klasser och liknande företeelser som är tillåtna.

## 10.2 Systematiskt kvalitetsarbete med aktiva åtgärder

**Utredningens förslag:** Huvudmannen ska se till att det inom varje särskild verksamhet, bedrivs ett förebyggande och främjande arbete

- för att motverka kränkande behandling av barn och elever,
- för att motverka diskriminering av barn och elever och på annat sätt främja deras lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder, och

- för att motverka att barn och elever utsätts för repressalier.

Arbetet med aktiva åtgärder ska ske inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet.

## Aktiva åtgärder

Uttrycket aktiva åtgärder förekommer redan i dag i skollagen, närmare bestämt i rubriken före de bestämmelser som handlar om skyldighet att arbeta målinriktat för att motverka kränkande behandling av barn och elever (6 kap. 6–8 §§ skollagen). Som vi redan redogjort för innefattar det målinriktade arbetet en skyldighet att vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för kränkande behandling och att varje år upprätta en plan mot kränkande behandling.

Uttrycket aktiva åtgärder har inte förklarats närmare, men av förarbetena till bestämmelserna[1] kan man utläsa att det som avses är ett aktivt och målinriktat arbete för att förebygga och motverka alla former av kränkande behandling. I avsnitt 9.3 har vi redovisat bakgrunden till uttrycket aktiva åtgärder och dess användning i svensk rätt och även vad vi menar att uttrycket står för.

Skolverket har i allmänna råd[2] beskrivit aktiva åtgärder i skollagsreglerad verksamhet som dels ett *främjande* arbete som riktas mot alla och bedrivs kontinuerligt och utan förekommen anledning, dels ett *förebyggande* arbete som syftar till att avvärja kartlagda risker för diskriminering, trakasserier och kränkande behandling. De allmänna råden behandlar alltså både regleringen i skollagen och nuvarande reglering i diskrimineringslagen.

Genom att samordna alla regler om aktiva åtgärder i skollagen kommer aktiva åtgärder i skollagen stå för allt arbete på gruppnivå som syftar till att dels främja lika rättigheter och möjligheter med avseende på de sju diskrimineringsgrunderna, dels motverka kränkande behandling. Orden förebygga och främja handlar enligt vår mening om allt generellt arbete som företas för att undvika att diskriminering (inklusive trakasserier) och kränkande behandling

[1] Prop. 2009/10:165, *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 330 f och 694 f, prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering*, s. 576 och prop. 2005/06:38, *Trygghet, respekt och ansvar – om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever*, s. 139.

[2] Skolverkets allmänna råd om arbetet mot diskriminering och kränkande behandling (SKOLFS 2012:10), s. 12.

förekommer i enskilda fall och för att balansera möjligheterna för barn och elever med olika förutsättningar som har samband med diskrimineringsgrunderna. Det kan vara fråga om insatser som vidtas för att bevara en positiv anda och välfungerande psykosocial miljö eller för att förhindra kränkningar vid identifierade risker.

Som vi angett i avsnitt 9.3 kan det diskuteras om begreppet aktiva åtgärder är det bästa uttrycket för att beskriva det främjandearbete som åsyftas. På diskrimineringslagens område har vi funnit att uttrycket aktiva åtgärder är inarbetat i många olika sammanhang och föreslagit att det ska finnas kvar som samlingsnamn för det generella främjandearbetet. Motsvarande är fallet även inom skollagsreglerad verksamhet och aktiva åtgärder bör därför även här finnas kvar som samlingsnamn i motsats till förbuden mot diskriminering och kränkande behandling i enskilda fall.

### Aktiva åtgärder för lika rättigheter och möjligheter

I diskrimineringslagens första paragraf anges att ändamålet med lagen är 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. Motverkande av diskriminering är alltså ett sätt att främja lika rättigheter och möjligheter.

Vi föreslår att arbetet med aktiva åtgärder i skollagsreglerad verksamhet, precis som i dag, ska omfatta främjande av lika rättigheter och möjligheter, även när det regleras i skollagen i stället för i diskrimineringslagen.

Vi menar också att alla former av diskriminering ska motverkas genom arbetet med aktiva åtgärder. Diskriminering är definierat i 2 kap. DL och innefattar direkt och indirekt diskriminering, instruktioner att diskriminera samt trakasserier och sexuella trakasserier. Aktiva åtgärder ska omfatta motverkande av samtliga former av diskriminering. Såvitt avser trakasserier, sexuella trakasserier och kränkningar inbegrips, liksom i dag, även att motverka sådant beteende mellan barn och mellan elever.

Det kan även finnas andra hinder för barns och elevers lika möjligheter än diskriminering. Det kan t.ex. handla om att flickor inte får komma till tals i samma utsträckning som pojkar, att barn med funktionshinder inte kan delta i aktiviteter på samma villkor som

andra barn eller att barn inte ens söker sig till vissa skolor av sådana skäl. Att arbeta med sådana frågor handlar om att verka för lika möjligheter, och även det ska vara en del av de aktiva åtgärderna.

Repressalier är förbjudet enligt 2 kap. DL. Där anges bl.a. att den som påstås ha handlat i strid med förbuden mot diskriminering m.m. på utbildningsområdet ( 2 kap. 5 och 7 §§) samt reglerna om aktiva åtgärder i 3 kap. 15 och 16 §§ inte får utsätta en enskild person för repressalier på grund av att han eller hon har anmält eller påtalat ett sådant handlande, medverkat i en utredning enligt lagen eller avvisat eller fogat sig i trakasserier eller sexuella trakasserier från den som påstås ha diskriminerat. Förbudet är, liksom diskrimineringsförbuden, i sig ett sätt att främja lika rättigheter och möjligheter. Även i skollagen finns ett repressalieförbud. Enligt 6 kap. 11 § skollagen får huvudmannen eller personal inte utsätta ett barn eller en elev för repressalier för att barnet eller eleven medverkat i en utredning enligt kapitlet eller anmält eller påtalat att någon handlat i strid med bestämmelserna i kapitlet. Vi anser att det systematiska kvalitetsarbetet med aktiva åtgärder även bör omfatta ett förebyggande arbete för att motverka att barn och elever utsätts för repressalier på sätt som är förbjudet enligt både diskrimineringslagen och skollagen.

Precis som i dag ska arbetet med aktiva åtgärder enligt skollagen inriktas på att motverka kränkande behandling. I det avseendet föreslår vi inte någon ändring annat än att det ska framgå tydligare än i dag att arbetet ska samordnas med insatser mot diskriminering. Att de aktiva åtgärderna för dessa olika delar planeras och genomförs i ett sammanhang menar vi har många fördelar. Som vi kommit fram till i kapitel 7 är problemen och orsakerna till trakasserier och kränkande behandling likartade och företeelserna kan inte skiljas åt när det gäller att komma till rätta med problemen. Insatserna för att förhindra trakasserier och kränkande behandling bör därför ofta vara desamma. Därigenom kan verksamheterna vinna både i effektivitet och i minskad administration. Att arbetet mot kränkande behandling, trakasserier och annan diskriminering bör genomföras i ett sammanhang följer dessutom redan av Skolverkets rekommendationer i dess allmänna råd.

Som vi redan anfört och på samma sätt som enligt diskrimineringslagen anser vi att arbetet med aktiva åtgärder enligt skollagen ska vara förebyggande och främjande. Mot denna bakgrund föreslår vi därför att skollagens reglering om skyldighet för huvudmannen att bedriva ett arbete för att motverka kränkande behandling ändras

så att det anges att arbetet med aktiva åtgärder är ett förebyggande och främjande arbete för att motverka kränkande behandling men även att motverka diskriminering och på annat sätt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett de sju diskrimineringsgrunderna och därutöver för att motverka repressalier.

### Aktiva åtgärder inom varje särskild verksamhet

Enligt diskrimineringslagens nuvarande bestämmelser om aktiva åtgärder för skollagsreglerad verksamhet ska arbetet bedrivas inom ramen för verksamheten. Av 6 kap. 1 § skollagen framgår att bestämmelserna ska tillämpas på utbildning och annan verksamhet som regleras i skollagen. Av förarbetena[3] framgår att den likabehandlingsplan som ska upprättas bör finnas för varje enskild verksamhet, exempelvis för varje särskild förskoleenhet eller skolenhet. I 6 kap. 6 § skollagen anges att aktiva åtgärder mot kränkande behandling ska bedrivas inom ramen för varje särskild verksamhet.

För att arbetet med aktiva åtgärder ska bli verkningsfullt krävs att det utgår från situationen i en viss verksamhet. Vi föreslår därför att det ska framgå av skollagen att allt arbete med aktiva åtgärder ska utföras inom ramen för varje särskild verksamhet. Det innebär att varje skolenhet, förskoleenhet eller annan skollagsreglerad verksamhet ska bedriva ett eget arbete med dessa frågor med utgångspunkt i de förutsättningar som finns i verksamheten.

### Inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet

I skollagens fjärde kapitel anges att varje huvudman inom skolväsendet på huvudmannanivå ska bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete och att sådant systematiskt kvalitetsarbete ska genomföras även på förskole- och skolenhetsnivå. Arbetet ska utföras med kontinuerlig planering, uppföljning och utveckling av utbildningen och inriktas på att de nationella mål som finns beskrivna i bl.a. skollagen och i läroplanerna uppfylls (4 kap. 3–5 §§).[4] Som vi har redogjort för i avsnitt 4.2 är arbete mot diskriminering och för mänskliga rättigheter en del av målen. På detta sätt utgör arbete mot diskriminering och

[3] Prop. 2007/08:95 s. 358.
[4] Se vidare om skollagens bestämmelser i avsnitt 4.2.

kränkande behandling samt värdegrundsarbetet redan i dag en del av det systematiska kvalitetsarbetet i skolan och förskolan.

I kapitel 8 ovan beskriver vi hur ett systematiskt arbetssätt kan tillämpas och vi argumenterar kring för- och nackdelar med olika arbetssätt. I avsnitt 9.4 föreslår vi att krav på ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder ska införas på arbetslivsområdet och på universitet- och högskoleområdet. Vi anser att arbetet med aktiva åtgärder bör utföras utifrån en systematisk arbetsmetod även i de verksamheter som omfattas av skollagen. Eftersom det redan finns en skyldighet att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete i skolan enligt skollagen, som dessutom täcker de frågor vi nu behandlar, föreslår vi att det av skollagen ska framgå att arbetet med aktiva åtgärder ska vara en del av det systematiska kvalitetsarbetet.[5] Vi föreslår därför att det i kapitel 4 i skollagen ska anges att det systematiska kvalitetsarbetet ska omfatta även arbetet med aktiva åtgärder i kapitel 6. En effekt och en fördel med att göra arbetet med aktiva åtgärder till en del av det systematiska kvalitetsarbetet är att arbetet kan bli en naturlig del av det kontinuerliga utvecklingsarbetet i verksamheterna och att sambandet med övrigt värdegrundsarbete blir tydligt och självklart. Arbetet med aktiva åtgärder för lika rättigheter och möjligheter och mot kränkande behandling ska inte vara ett separat projekt i verksamheten utan det ska integreras i det dagliga arbetet. Förutsättningarna för det ökar enligt vår uppfattning om arbetet inordnas i övrigt kvalitetsarbete, både i lagen och i tillämpningen. Arbetet bör, även om det enligt uppgift samordnas redan i dag, genom samordningen kunna effektiviseras och i någon mån bör det administrativa arbetet för lärare och annan personal kunna minska. Det blir endast ett regelverk att förhålla sig till.

Det systematiska kvalitetsarbetet enligt 4 kap. 3 och 4 §§ skollagen omfattar endast huvudmän inom skolväsendet, och alltså inte de särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet som bedrivs i stället för utbildning inom skolväsendet. För att all skollagsreglerad verksamhet ska omfattas av kravet att bedriva ett sytematiskt kvalitetsarbete för lika rättigheter och möjligheter och mot kränkande behandling har vi, som framgår ovan (avsnitt 10.1), angett att vid tillämpningen av sjätte kapitlet omfattar bestämmelserna om systematiskt kvalitetsarbete även sådan verksamhet som regleras enligt 1 kap. 2 §. Detta för att tillse att den krets som omfattas av skyldigheten att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder

[5] Detta är Skolverkets uppfattning om rättsläget redan i dag enligt kommentar i Skolverkets allmänna råd om arbetet mot diskriminering och kränkande behandling, s. 18.

enligt skollagen motsvarar den som omfattas av skyldigheten enligt gällande rätt. Flytten från diskrimineringslagen till skollagen ska inte innebära att en grupp huvudmän som omfattas av kraven i diskrimineringslagen undantas från det systematiska kvalitetsarbetet.

Även om de allmänna kraven på det systematiska kvalitetsarbetet kan appliceras på de aktiva åtgärderna behövs det enligt vår mening särskilda bestämmelser för hur arbetet med aktiva åtgärder ska genomföras. Vi föreslår därför nedan hur det systematiska kvalitetsarbetet med aktiva åtgärder ska utformas och dokumenteras.

## 10.3 Medverkan och deltagande i det systematiska kvalitetsarbetet

**Utredningens förslag**: Även för sådan utbildning och annan verksamhet i skollagen som inte omfattas av 4 kap. 4 § ska reglerna om medverkan och deltagande gälla vid genomförandet av det systematiska kvalitetsarbetet med aktiva åtgärder.

Det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå ska enligt 4 kap. 4 § andra stycket skollagen utföras under medverkan av lärare, förskollärare, övrig personal och elever. Barn i förskolan och vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta i arbetet. Vi menar att denna medverkan är av avgörande betydelse för ett framgångsrikt arbete med aktiva åtgärder. Genom att vi föreslår att arbetet med aktiva åtgärder enligt sjätte kapitlet ska vara en del av det systematiska kvalitetsarbetet så som det regleras i fjärde kapitlet blir också regeln om medverkan och deltagande i 4 kap. 4 § tillämplig. Det innebär att arbetet med aktiva åtgärder som sker på förskole- och skolenhetsnivå ska ske under sådan medverkan och sådant deltagande som anges där.

Enligt gällande reglering i diskrimineringslagen är samtliga utbildningsanordnare som bedriver utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen skyldiga att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder. Det systematiska kvalitetsarbetet i 4 kap. skollagen omfattar på huvudmannanivå (4 kap. 3 §), genom vår föreslagna utvidgning, samtliga huvudmän. Regleringen i 4 kap. 4 § skollagen omfattar dock, som framgår ovan, enbart arbetet på förskole- och skolenhetsnivå inom skolväsendet. Vi anser att det är viktigt att arbetet med aktiva åtgärder sker i samverkan även i annan utbildningsverksamhet som

regleras i skollagen. Vi föreslår därför att det införs en ny regel i sjätte kapitlet om att även i sådana skollagsreglerade verksamheter som inte omfattas av 4 kap. 4 § ska det systematiska kvalitetsarbetet med aktiva åtgärder genomföras under medverkan och deltagande på samma sätt som på förskole- och skolenhetsnivå inom skolväsendet. Detta innebär att förordningen (2006:1083) om barns och elevers deltagande i arbetet med planer mot diskriminering och kränkande behandling kan upphävas.

## 10.4 Hur det systematiska kvalitetsarbetet med aktiva åtgärder ska bedrivas

**Utredningens förslag:** Huvudmannen ska genomföra det systematiska kvalitetsarbetet med aktiva åtgärder genom att

- Kartlägga om det finns risker för diskriminering, kränkande behandling eller repressalier eller andra hinder för barns och elevers lika rättigheter och möjligheter i verksamheten,
- analysera orsaker till upptäckta risker och hinder,
- vidta de förebyggande och främjande åtgärder som skäligen kan krävas, och
- följa upp och utvärdera arbetet.

Huvudmannen ska genomföra det systematiska kvalitetsarbetet med aktiva åtgärder genom att även, oavsett upptäckta risker och hinder, bedriva ett aktivt och generellt främjande arbete i verksamheten.

Åtgärder ska tidsplaneras och genomföras så snart som möjligt.

Enligt nu gällande rätt ska utbildningsanordnare enligt 3 kap.14 § DL bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja lika rättigheter och möjligheter för de barn och elever som deltar i eller söker till verksamheten, oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder eller sexuell läggning. Huvudmän inom skolväsendet ska enligt skollagen dels bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete för att uppfylla de nationella målen (4 kap. 3–6 §§ skollagen), dels se till att det bedrivs ett målinriktat arbete för att motverka kränkande behandling av barn och elever (6 kap. 6 § skollagen). Det finns inte någon tydlig och klar beskrivning av vad

som avses med målinriktat arbete i diskrimineringslagen eller i skollagen (se vidare om målinriktat arbete i diskrimineringslagen i förhållande till systematiskt arbete i avsnitt 9.4.).

I Skolverkets allmänna råd för arbetet mot diskriminering och kränkande behandling (s. 14 ff.) rekommenderas huvudmannen att i arbetet med aktiva åtgärder regelbundet kartlägga och analysera sin organisation och sina arbetssätt i fråga om risker för diskriminering och kränkande behandling. Vidare ges bl.a. råden att det främjande arbetet ska bedrivas systematiskt och långsiktigt, rikta sig till alla och vara en del av det vardagliga arbetet. I de allmänna råden anges också att det förebyggande arbetet bör omfatta kartläggning och identifiering av risker, formulering av konkreta och uppföljningsbara mål, planering av insatser som ska genomföras och utvärdering av tidigare insatser.[6]

En sådan systematisk arbetsmetod stämmer väl överens med det som vi föreslår på arbetslivs- samt universitets- och högskoleområdet (se avsnitt 9.4). Nedan beskriver vi vilka delar vi anser ska ingå i arbetet med aktiva åtgärder i skollagsreglerad verksamhet.

### Generellt och kontinuerligt främjande arbete

I skollagen och förordningarna med läroplaner finns, som redan beskrivits i tidigare avsnitt, bestämmelser om att utbildningen ska innehålla ett värdegrundsarbete, och enligt 5 kap. 3 § skollagen ska utbildningen utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero. I 5 kap. 4 § skollagen hänvisas också till arbetsmiljölagens bestämmelser om en god arbetsmiljö. Dessa bestämmelser i skollagen innebär att skolorna som en del av kärnverksamheten ska se till att utbildningen innehåller ett arbete som främjar en trygg miljö där respekten för alla människors lika värde förankras.

Enligt vår uppfattning ska arbetet med aktiva åtgärder mot diskriminering och kränkande behandling ses som en del av värdegrundsarbetet. Det som utmärker detta arbete i förhållande till det övriga värdegrundsarbetet och arbetet för trygghet och studiero, är att det är specifikt förknippat med förebyggande arbete utifrån diskrimineringsgrunderna och det uttryckliga förbudet mot kränkande behandling. Vi anser därför att arbetet med aktiva åtgärder bör regleras särskilt utifrån dessa aspekter.

[6] Skolverkets allmänna råd s. 23.

I Skolverkets allmänna råd om arbetet mot diskriminering och kränkande behandling har de aktiva åtgärderna, som redan anförts, beskrivits som dels ett allmänt främjandearbete som ska genomföras oavsett vilka risker som finns i verksamheten, dels ett förebyggande arbete på förekommen anledning utifrån konstaterade risker. Vi menar att båda dessa delar ska finnas med i arbetet även fortsättningsvis. Motsvarande har vi också förslagit i diskrimineringslagen avseende arbetslivs- samt universitets- och högskoleområdet (se avsnitt 9.3). Vi föreslår därför att det systematiska kvalitetsarbetet för lika rättigheter och möjlighet och mot kränkande behandling också ska innebära att det, oavsett upptäckta risker och hinder, bedrivs ett aktivt och generellt främjande arbete i verksamheterna. Att arbetet ska vara generellt innebär att det inte ska handla om att lösa problem i enskilda fall, och att det ska utföras som ett återkommande inslag i det dagliga arbetet. Arbetet ska inte genomföras genom enbart enstaka punktinsatser såsom en temadag om året eller liknande.[7]

## Kartläggning

Utöver ett aktivt och generellt främjande arbete med aktiva åtgärder menar vi att det är avgörande att arbetet blir konkret och relevant för varje särskild verksamhet. En av de viktigaste punkterna i ett systematiskt arbete är därför att utgå ifrån det aktuella läget i den egna verksamheten. Detta kan bara ske genom att verksamheten undersöks genom en kartläggning. Det systematiska kvalitetsarbetet ska därför också omfatta ett förebyggande arbete. I avsnitt 9.4.2 har vi beskrivit hur en sådan undersökning bör göras på arbetslivs- samt universitets- och högskoleområdet. Vad som där anförs kan ge vägledning även för skollagsreglerad verksamhet. Därutöver har Skolverket i allmänna råd beskrivit kartläggningsarbetet, och vi anser att även dessa på ett bra sätt beskriver hur kartläggningen bör gå till.[8]

Uttrycket kartläggning används i stor utsträckning i arbetet mot diskriminering och kränkande behandling i skollagsreglerad verksamhet i dag och även i de allmänna råden. På arbetslivs- samt universitets- och högskoleområdet har vi valt att i stället tala om undersökning. Skälet till det är bl.a. att skilja detta arbete från löne-

[7] a.a. s. 17 ff.
[8] a.a. s. 14 f och 23 ff.

kartläggningen. Motsvarande problem finns inte i skollagsreglerad verksamhet. Vi föreslår därför att ordet kartläggning används i skollagen, men någon principiell skillnad mot den undersökning som föreslås i diskrimineringslagen är inte avsedd.

### Analys

För att kartläggningen ska kunna fungera som underlag i arbetet med aktiva åtgärder måste resultatet av kartläggningen analyseras. (jfr avsnitt 9.4.2)

### Vidta åtgärder

För att arbetet med aktiva åtgärder ska göra någon konkret skillnad i verksamheterna krävs att dessa arbetar aktivt för att undanröja de risker och hinder som har identifierats vid kartläggningen och analysen. Vilka åtgärder som ska vidtas är naturligtvis beroende av vilka problem som har upptäckts i varje enskild verksamhet. På ett övergripande plan är dock alltid utbildning i frågor om diskriminering och kränkande behandling, kompetensutveckling och värdegrundsdiskussioner viktiga insatser. I avsnitt 9.4.2 har vi beskrivit exempel på vilka åtgärder som skulle kunna bli aktuella i arbetslivet och på universitets- och högskoleområdet, och dessa kan också ge vägledning för arbetet i skollagsreglerad verksamhet.

Vi föreslår att skyldigheten ska omfatta att vidta de förebyggande och främjande åtgärder som skäligen kan krävas. I avsnitt 9.4.2 förklarar vi vad vi menar med det uttrycket.

### Uppföljning

För att veta hur arbetet har fungerat och vad det har lett till, om man nått de mål som har satts upp, är det nödvändigt att utvärdera resultaten av arbetet. Vi föreslår en sådan skyldighet för huvudmannen i skollagen. I avsnitt 9.4.2 har vi behandlat uppföljningsmomentet i ett systematiskt arbete på arbetslivs- samt universitets- och högskoleområdet.

### Tidsplanering

Av 4 kap. 3 § skollagen följer att det systematiska kvalitetsarbetet ska utföras kontinuerligt. Detta kommer att gälla även för arbetet med aktiva åtgärder eftersom det blir en del av det systematiska kvalitetsarbetet enligt vårt förslag.

Den del av arbetet med aktiva åtgärder som handlar om att undanröja risker för diskriminering eller kränkande behandling eller andra hinder för lika rättigheter och möjligheter, dvs. insatser som utgår i från faktiska problemområden i verksamheten, är en särskilt viktig del av arbetet med de aktiva åtgärderna. Vi föreslår därför att dessa åtgärder och insatser ska utföras så snart som det är möjligt och att det ska upprättas en tidsplan för genomförandet i den delen. Samma krav föreslås på arbetslivs- och på universitets- och högskoleområdet (se avsnitt 9.4.2).

## 10.5 Dokumentation

**Utredningens förslag:** Huvudmannen ska se till att det systematiska kvalitetsarbetet med aktiva åtgärder varje år dokumenteras i en särskild plan för varje verksamhet.

Likabehandlingsplanen ska innehålla en redogörelse för alla delar av det systematiska kvalitetsarbetet med aktiva åtgärder, en tidsplan, en redovisning och utvärdering av hur föregående års planerade insatser har genomförts och en redogörelse för hur medverkan och deltagande fullgörs.

Enligt gällande rätt, 3 kap. 14 och 16 §§ DL, ska utbildningsanordnare som en del av det målinriktade arbetet med aktiva åtgärder upprätta en likabehandlingsplan. Planen ska innehålla en översikt över de åtgärder som behövs dels för att främja lika rättigheter och möjligheter, dels för att förebygga och förhindra trakasserier. Planen ska innehålla en redogörelse för vilka åtgärder som ska påbörjas eller genomföras under året och en redovisning av hur åtgärderna i föregående års plan har genomförts.

Enligt 6 kap. 8 § skollagen ska huvudmannen årligen upprätta en plan mot kränkande behandling. En sådan plan ska innehålla samma moment som en likabehandlingsplan enligt diskrimineringslagen. Enligt 4 kap. 6 § skollagen ska det systematiska kvalitetsarbetet doku-

menteras, men där finns inte några särskilda föreskrifter om hur dokumentationen ska gå till.

Att dokumentera och upprätta planer är en vanligt förekommande skyldighet i liknande verksamheter där det krävs ett systematiskt arbetssätt (se även avsnitt 9.8 och 9.10.5). Den främsta anledningen till att det finns sådana skyldigheter är sannolikt att ett systematiskt arbete är svårt att genomföra utan någon form av dokumentation. Själva arbetet med att ta fram en plan är många gånger – när det fungerar som det är tänkt – ett bra sätt att bearbeta och diskutera frågor om diskriminering och kränkande behandling. Det kan leda till viktiga insikter om den egna verksamheten på alla nivåer. Flera av de myndigheter och organisationer som vi har träffat under utredningstiden har vittnat om denna viktiga betydelse av planarbetet. En plan eller annan dokumentation har dessutom mycket stor, för att inte säga avgörande, betydelse för tillsynsmyndighetens möjlighet att granska arbetet med aktiva åtgärder. Skriftlig dokumentation ger också andra berörda (t.ex. föräldrar och sökande) möjlighet att följa arbetet. Vi anser alltså att planarbetet har en viktig funktion att fylla när det gäller genomförandet av arbetet med aktiva åtgärder.

Vi ser dock att det finns en risk att kravet på att upprätta en plan flyttar fokus från det faktiska arbetet till ett teoretiskt resonerande och ett framtagande av ett specifikt dokument. Många gånger uppfattas kravet på att färdigställa planerna som det viktigaste kravet att uppfylla. En plan är konkret och påtaglig, och det kan lätt leda till kritik om det saknas en plan. Vi ser en fara i att arbetet i verksamheterna alltför mycket inriktas på att utforma ett dokument med kloka ord i stället för att ta itu med verkliga problem och risker på enhetsnivå. Vi har därför föreslagit att lagstiftingen ska inriktas på en skyldighet att i första hand arbeta konkret med kartläggning, analys, åtgärder och uppföljning, att arbeta systematiskt med frågorna. Det finns därutöver, som beskrivits ovan, ett stort värde i att arbetet dokumenteras skriftligt. Vi föreslår därför att skyldigheten att upprätta en plan ska finnas kvar. Huvudsyftet med planen ska dock vara att dokumentera det arbete som utförs och ska utföras.

Inom skolväsendet krävs i dag tre olika former av dokumentation som rör arbetet med aktiva åtgärder, likabehandlingsplan enligt DL, plan mot kränkande behandling enligt skollagen och dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet enligt skollagen. Vi föreslår att det bara ska tas fram en plan, och att planen avseende

aktiva åtgärder ska vara en del av den dokumentation som krävs för det systematiska kvalitetsarbetet enligt fjärde kapitlet i skollagen.

I dag krävs att utbildningsanordnare upprättar en plan mot kränkande behandling varje år, och det tycks fungera väl. Vi föreslår därför att även den plan som nu föreslås ska upprättas årligen. Arbetet med planen kan med fördel göras löpande under året, på samma sätt som det huvudsakliga arbetet med aktiva åtgärder ska utföras kontinuerligt. Därmed flyttas fokus från själva dokumentet till de faktiska insatserna.

Vi föreslår att de delar som planen ska omfatta anges i lag och att dessa delar motsvarar stegen i det systematiska kvalitetsarbetet med aktiva åtgärder. Vi föreslår också att planen ska innehålla tidsplanering för de åtgärder som ska vidtas och en redovisning av hur medverkan från elever, föräldrar och personal fullgörs.

Vi har valt att behålla namnet likabehandlingsplan trots att planen nu omfattar även arbetet för att motverka kränkande behandling. Vi anser dock att namnet likabehandlingsplan passar väl även för arbetet mot kränkande behandling och som ett samlingsnamn för det systematiska kvalitetsarbetet för lika rättigheter och möjligheter och mot kränkande behandling.

## 10.6 Hänvisningar till diskrimineringslagen

**Utredningens förslag:** Det ska göras tydligare i lagen att förbudet mot kränkande behandling motsvaras av ett förbud mot diskriminering i diskrimineringslagen. Det ska också tydliggöras att skadeståndssanktion bara kan vara aktuell i fråga om brister i arbetet mot kränkande behandling och inte i arbetet mot diskriminering.

Vi har i avsnitt 7.2.4 anfört att vi anser att det bör utredas hur reglerna om förbuden mot trakasserier och annan diskriminering och förbudet mot kränkande behandling i skollagsreglerad verksamhet samt om tillsyn och sanktioner vid sådana företeelser kan samordnas. För att kopplingen mellan förbudet mot kränkande behandling i skollagen och förbuden mot diskriminering i diskrimineringslagen samt kraven på aktiva åtgärder i skollagen ska bli tydligare föreslår vi att hänvisningen till förbuden m.m. i diskrimineringslagen flyttas från 6 kap. 2 § till den paragraf i skollagen där förbudet mot kränkande

behandling regleras (6 kap. 10 §). Vi föreslår också att det i bestämmelserna om utredningsskyldighet m.m och om förbud mot repressalier görs en hänvisning till motsvarande bestämmelser i diskrimineringslagen. Avsikten med dessa ändringar, som endast är redaktionella, är att läsaren ska se sambandet mellan bestämmelserna i diskrimineringslagen och motsvarande bestämmelser i skollagen.

I 6 kap. 12 § skollagen finns en bestämmelse om skadeståndsskyldighet för huvudmän som inte uppfyller vissa skyldigheter i arbetet mot kränkande behandling. Eftersom vi inte föreslår någon förändring i den delen måste paragrafen ändras så att det framgår att skadeståndssanktionen bara avser skyldigheterna som rör arbetet mot kränkande behandling och inte det mot diskriminering.

## 10.7 Verkställighetsföreskrifter

**Utredningens bedömning**: Det bör övervägas om Skolverket ska få rätt att meddela verkställighetsföreskrifter avseende det systematiska kvalitetsarbetet med aktiva åtgärder enligt skollagen.

Om regeringen kommer fram till att DO ska ges en sådan rätt avseende det systematiska arbetet med aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen bör Skolverket ges motsvarande föreskriftsrätt avseende skollagsreglerad verksamhet.

Vi har i avsnitt 9.11 angett att vi bedömer att vårt lagförslag avseende diskrimineringslagen bör kompletteras med föreskrifter eller i vart fall allmänna råd. Vi anser att den typ av föreskrifter som behövs är sådana som regeringen med stöd av regeringsformen kan meddela i form av verkställighetsföreskrifter. Vi har därför föreslagit att det ska finnas en upplysningsbestämmelse i diskrimineringslagen som anger att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar verkställighetsföreskrifter om det systematiska arbetet med aktiva åtgärder, samverkan och dokumentation.

Merparten av föreskriftsarbetet avseende skollagsreglerad verksamhet ligger hos Skolverket. Kapitel 6 i skollagen omfattas inte av något bemyndigande enligt gällande rätt. Den reglering vi har föreslagit avseende arbetet med aktiva åtgärder i skollagen är uppbyggd på motsvarande sätt som regleringen i diskrimineringslagen. Vi bedömer därför att även våra förslag till ändringar i skollagen bör kompletteras med föreskrifter eller i vart fall allmänna råd. Även

här anser vi att den typ av föreskrifter som skulle kunna bli aktuella är sådana som regeringen med stöd av regeringsformen kan meddela i form av verkställighetsföreskrifter.

Skolverket har redan i dag ganska omfattande allmänna råd som rör arbetet med aktiva åtgärder mot diskriminering och kränkande behandling. Frågan om huruvida delar av dessa borde omvandlas till föreskrifter är inte tillräckligt utredd. Då vi anser att de eventuella föreskrifter som kan behövas på området är verkställighetsföreskrifter har vi mot denna bakgrund valt att inte införa motsvarande upplysningsbestämmelse i skollagen. Det bör däremot övervägas om Skolverket ska ges sådan föreskriftsrätt, särskilt om regeringen kommer fram till att DO ska ges föreskriftsrätt avseende reglerna i diskrimineringslagen.

# 11 Förslag till regler om tillsyn och sanktioner

## 11.1 Allmänt om behovet av tillsyn och sanktioner

Av våra direktiv framgår att 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. I vårt uppdrag ingår att, mot bakgrund av de förslag vi lämnar i kapitel 9 och 10, analysera hur skyldigheterna för arbetsgivare, utbildningsanordnare inom universitet och högskola och huvudmän i skollagsreglerad verksamhet genom tillsyn och sanktioner i praktiken ska kunna bli ett effektivt medel för att uppnå lika rättigheter och möjligheter. Vi ska enligt direktiven föreslå om och på vilket sätt sanktioner ska kopplas till kraven på aktiva åtgärder, och hur sanktioner i så fall ska genomdrivas. Vi ska också ta ställning till hur tillsynen av att reglerna följs ska bedrivas.

Nuvarande regler om aktiva åtgärder har kritiserats. Det har framförts att deras ramlagskaraktär gör reglerna svåra att tillämpa och utöva tillsyn över. Det kan också konstateras att DO:s tillsyn över reglerna om aktiva åtgärder varit begränsad under senare år och att möjligheten att ansöka om vitesföreläggande utnyttjats av DO endast en gång sedan år 2009. Tre centrala arbetstagarorganisationer har direkt hos nämnden under år 2013 ansökt om vitesförelägganden. Dessa är Officersförbundet, Vision och Fackförbundet ST. Två av ärendena rör lönekartläggningsarbetet och det tredje rekryteringsarbetet. Fackförbundet ST:s ärende är sedan november 2013 avskrivet. De övriga två hade när detta betänkande lämnades till tryck ännu inte avgjorts. Vi har i kapitel 9 föreslagit nya regler om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen vilka vi anser bör ha större förutsättningar att bidra till att lagens syfte uppnås. Frågan är hur dessa regler ska sanktioneras och hur tillsynen ska se ut och regleras.

I detta kapitel redovisar vi vad som avses med tillsyn och sanktioner som styrmedel (11.2) och hur dagens system ser ut samt bakgrunden till att tillsyn och sanktioner delats mellan två myndigheter (11.3). I avsnitt 11.4 lämnar vi förslag om tillsyn, i avsnitt 11.5 om sanktioner och slutligen i avsnitt 11.6 finns våra förslag om var rätten att besluta om sanktioner ska ligga.

## 11.2 Vad är tillsyn och sanktioner?

Det finns ett antal olika styrmedel som kan tillämpas för att leda, påverka och kontrollera att lagar och andra föreskrifter följs. De som nämns i våra direktiv är tillsyn och sanktioner. Dessa styrformer brukar ibland beskrivas som kontrollstyrning. Kontrollstyrning handlar om att följa upp och granska hur reglerna följs, främst i efterhand. Både tillsyn och sanktioner kan utformas på olika sätt och vi redovisar olika möjligheter nedan.

En annan form av styrmedel än kontrollstyrning är det som ibland kallas kunskapsstyrning. Kunskapsstyrning innebär att efterlevnaden av regler främjas genom att det sprids kunskap om att reglerna finns och hur de är tänkta att tillämpas. Information om forskning och erfarenheter sprids till dem som ska tillämpa reglerna, och vägledning med goda exempel kan ges. Exempel på områden med stark kunskapsstyrning är trafiksäkerhet, folkhälsa och miljö.

### 11.2.1 Tillsyn

Tillsyn kan bedrivas på flera olika sätt och det finns ingen i lag fastslagen definition av vad tillsyn är. Regeringen har emellertid i en skrivelse till riksdagen anfört att begreppet tillsyn främst bör användas för *verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den som ansvarar för verksamheten*.[1] Ett viktigt skäl som anges i skrivelsen för att precisera tillsynsbegreppet är att en tydlig definition gör det enklare att skilja på myndigheternas granskande och främjande verksamhet. Tillsyn som enbart sker på grundval av bindande regler kan enligt skrivelsen resultera i beslut om åtgärder. Dessa beslut har ofta sådana

[1] Skr. 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 14.

verkningar för enskilda att de bör kunna överklagas. Vidare anges i skrivelsen att det fortfarande bör vara möjligt – om det bedöms som lämpligt – för ett tillsynsorgan att i anslutning till tillsyn utföra uppföljning, utvärdering eller liknande på grundval av icke bindande krav. Vid upptäckta brister bör dock myndigheten i sådana fall inte ha möjlighet att vidta tvingande åtgärder.[2] Regeringen har i den förvaltningspolitiska propositionen år 2010 understrukit att tillsynen som regel bör utformas utifrån de bedömningar som redovisas i skrivelsen. Regeringen förklarade också att tillsyn för att bli mer effektiv och rättssäker bör vara tydligare och mer enhetlig.[3] Vi kommer i det följande att använda oss av den redovisade innebörden av tillsynsbegreppet.

I vissa fall är tillsynen noggrant reglerad, ibland inte. Tillsynen kan i vissa fall utgöras av en allmän granskning av att aktörer på ett visst område följer de lagar och regler som gäller för dem, utan att det finns några närmare föreskrifter om vad som ska granskas eller hur det ska gå till, och inte heller några sanktionsmöjligheter kopplade till tillsynen. Så är exempelvis fallet med Universitetskanslersämbetets (UKÄ) verksamhet. UKÄ utövar enligt 4 § förordningen (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet tillsyn över verksamheten inom sitt ansvarsområde. UKÄ granskar högskolorna på vissa bestämda områden (som planerats av UKÄ), skriver beslut eller rapport utifrån sina iakttagelser och lämnar rekommendationer till den granskade högskolan. Rekommendationerna kan inte kombineras med något påtryckningsmedel i form av vite eller något liknande, men de följs ändå i stor utsträckning av högskolor som blir granskade.

Andra tillsynsmyndigheter, som t.ex. Skolinspektionen och Inspektionen för vård och omsorg, kan bedriva skarpare tillsyn då de enligt lag har möjlighet att knyta sanktioner till sina beslut. Tillsynen är mer detaljerat reglerad, och den kan bedrivas i form av formella inspektioner, förelägganden och viten samt uppföljning och eventuellt drivande av processer om utdömande av vite.

Tillsyn kan alltså vara reglerad i större eller mindre utsträckning och vara mer eller mindre skarp. Regeringen har framhållit att det är av grundläggande betydelse att det finns författningsreglerade möjligheter till ingripanden från tillsynsorganets sida eftersom tillsynens effektivitet annars kan minska. Ingripandemöjligheterna vid tillsyn bör också enligt regeringen utformas mer enhetligt, särskilt

[2] a.a. s. 18.
[3] Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 95 f.

inom närliggande tillsynsområden.[4] Vilken form av tillsyn och vilka sanktionsbefogenheter tillsynsmyndigheten ska ha bör dock till stor del anpassas utifrån reglernas karaktär och den typ av verksamhet som tillsynen ska riktas mot.

### 11.2.2 Sanktionsmöjligheter

Det finns flera olika slags sanktioner. Några av de vanligaste som man brukar tala om när det gäller tillsyn av efterlevnaden av offentligrättsliga regler är straff, sanktionsavgifter och viten. Dessa har olika förutsättningar för att kunna användas. Val av sanktionsform påverkas bl.a. av om de som sanktionerna ska riktas mot är juridiska eller fysiska personer.

*Straff*, dvs. fängelse eller böter, är den mest ingripande sanktion som staten förfogar över. Straff kan bara utdömas till fysiska personer. För att straffbelägga ett beteende brukar det krävas bl.a. att det anses nödvändigt med hänsyn till gärningens allvar, att beteendet kan föranleda påtaglig skada eller fara och att alternativa sanktioner inte står till buds.[5] Tendenserna, både politiskt och i forskning och utredningar, är att minska kriminaliseringen och begränsa användningen av straffrätt till mer allvarliga beteenden i samhället.[6]

*Sanktionsavgifter* är ett alternativ som brukar tillämpas i vissa situationer bl.a. där straff anses vara för ingripande. Sanktionsavgifter används ofta som ett sätt att åstadkomma en avkriminalisering genom att man ersätter ett straff med en administrativ sanktionsavgift. Regeringen har i flera lagstiftningsärenden tagit ställning till frågan om överträdelser av bestämmelser ska leda till straff eller sanktionsavgifter.[7] Sanktionsavgifter kan till skillnad från straff riktas mot juridiska personer. Det finns dock ett antal kriterier som bör vara uppfyllda även när det gäller möjligheten föreskriva om sanktionsavgifter. Europakonventionens grundläggande krav när det gäller straffrättsanvändning gäller till stor del även för användning av sanktionsavgifter.[8]

---

[4] Skr. 2009/10:79, s. 42 f.
[5] Åklagarutredningens kriterier för kriminalisering i SOU 1992:61 som riksdagen och regeringen i allt väsentligt har ställt sig bakom.
[6] Se t.ex. SOU 2013:38 *Vad bör straffas?*
[7] Se bl.a. prop. 1994/95:123 *Ny marknadsföringslag*, prop. 1997/98:45 *Miljöbalk*, prop. 2003/04:121 *Ny produktsäkerhetslag*, prop. 2007/08:107 *Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område*, prop. 2009/10:170 *En enklare plan- och bygglag* och prop. 2012/13:143 *Effektivare sanktioner för arbetsmiljö och arbetstidsreglerna*.
[8] SOU 2013:38 s. 450 ff.

Regeringen har i den ovan nämnda skrivelsen till riksdagen kommit fram till att sanktionsavgifter endast bör förekomma inom speciella och klart avgränsade rättsområden där det relativt lätt kan fastställas om en överträdelse skett eller inte, och de bör ses som ett komplement till övriga ingripandemöjligheter.[9] Därutöver finns vissa principer för användning av sanktionsavgifter som påtryckningsmedel, vilka regeringen hänvisar till i sin skrivelse.[10] Av principerna följer bl.a. att sanktionsavgifter bara bör användas på områden där det är särskilt vanligt med regelöverträdelser eller där det är speciellt svårt att beräkna vinsten av överträdelsen för den som bryter mot bestämmelserna. Avgifter bör vidare endast förekomma inom speciella och klart avgränsade rättsområden där det relativt lätt kan fastställas om en överträdelse skett eller inte. Sanktionsavgifter bör kunna beräknas utifrån parametrar som gör det möjligt att i förväg förutse och fastställa avgiftens storlek. Om avgiftsskyldigheten ska bygga på ett strikt ansvar bör förutsättas att det finns starkt stöd för en presumtion om att överträdelser inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Det kan även behöva göras avsteg från principen om ett strikt ansvar.[11] Som huvudregel brukar strikt ansvar tillämpas vid reglering av sanktionsavgifter, men för att uppfylla krav i Europakonventionen måste det finnas möjlighet till jämkning som tar hänsyn till subjektiva omständigheter och rätt att överklaga.

En annan form av påtryckningsmedel är *vite*. Ett individuellt vite är ett penningbelopp som i förväg bestäms som påföljd för en eventuell olydnad mot ett individuellt beslut, antingen av domstol eller av en annan myndighet. Det individuella vitet karaktäriseras av att det är knutet till ett visst föreläggande eller förbud och därför riktas mot den i beslutet namngivna adressaten. I viteslagen (1985:206) finns huvudsakligen regler om individuella viten. Dessa i sin tur brukar delas in i förfarandeviten (eller processuella viten) och materiella viten. De viten som en myndighet brukar använda sig av under ett ärendes handläggning för att förmå någon att fullgöra en prestation – t.ex. lämna uppgifter eller inställa sig till förhör – kallas förfarandeviten. Materiella viten är sådana som används som medel för att framtvinga att slutliga beslut följs. Viteslagen gäller alltså viten som enligt författning får beslutas av myndigheter, s.k. *vitesföreläggande*n. Rätt att besluta om vitesföreläggande förutsätter

[9] Skr. 2009/10:79 s. 45.
[10] a. st.
[11] Regeringens riktlinjer för användning av sanktionsavgifter i prop. 1981/82:142 s. 77.

uttryckligt bemyndigande i en författning. För att vite ska kunna beslutas och dömas ut krävs att den skyldighet som åligger någon är tydligt formulerad. Liksom i fråga om sanktionsavgifter bör det också vara förhållandevis okomplicerat att avgöra om någon har följt eller inte följt bestämmelserna.[12]

Fördelarna med samtliga dessa påtryckningsmedel är att de är skarpa och tillsynsmyndigheterna har stora möjligheter att förmå verksamheterna att följa bestämmelserna. Det krävs dock en omfattande kontrollverksamhet för att reglerna ska bli effektiva.

### 11.2.3 Främjande som alternativ till tillsyn och sanktioner

Som nämnts ovan anses kunskapsstyrning i form av information och vägledning från myndigheter inte utgöra tillsyn. Det finns dock många myndigheter som har till uppgift att sprida information och att ge råd och vägledning i olika frågor. Även denna verksamhet kan fungera som ett främjande av efterlevnaden av reglerna. Regeringen har konstaterat att det trots tillsynsbegreppets avgränsning inte finns något hinder mot att tillsynsmyndigheter även i fortsättningen kan ha till uppgift att arbeta främjande och förebyggande, för att effektivt uppnå lagstiftningens mål. Det kan ske med stöd av den allmänna serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen (1986:223), men också genom att uppgifterna regleras i författning, vilket kan ge uppgifterna en starkare ställning inom de organisationer som ska utföra dem och ge uttryck för vikten av främjande verksamhet som styrmedel. Att de främjande uppgifterna finns kvar vid sidan av tillsynen kan enligt regeringen behöva göras tydligt när ett snävare tillsynsbegrepp tillämpas. Det är dock i allmänhet inte lämpligt att tillsynsmyndigheten ägnar sig åt rådgivning om hur någon ska agera i enskilda ärenden, särskilt med tanke på att en verksamhet skulle kunna bli föremål för tillsyn i ett ärende där tillsynsmyndigheten tidigare lämnat råd och vägledning.[13]

En fördel med att använda sådana enbart främjande metoder är att de som ska tillämpa bestämmelserna kan ha en helt öppen och konstruktiv diskussion med myndigheten om vad som fungerar bäst för respektive verksamhet, med tanke på att de inte riskerar några påföljder när de redogör för sina egna brister. Myndigheterna kan på det viset få större möjligheter att påverka i positiv riktning. Nack-

[12] Lavin, *Viteslagstiftningen – en kommentar* (10 oktober 2013, Zeteo), kommentaren till 1 §.
[13] Skr. 2009/10:79 s. 18 och prop. 2009/10:175 s. 95 f.

delen är naturligtvis att ett sådant system förutsätter samarbetsvilliga parter som är intresserade av att följa bestämmelserna.

## 11.3 Gällande organisation avseende tillsyn och sanktioner

I avsnitt 4.3 har vi redogjort för de regler om tillsyn och sanktioner som i dag finns i diskrimineringslagen såvitt avser reglerna om aktiva åtgärder. Som där beskrivits är tillsyn och sanktioner uppdelat mellan två förvaltningsmyndigheter – DO och Nämnden mot diskriminering. Tillsyn över skollagen utövas av Statens skolinspektion som även har rätt att utfärda vitesförelägganden.

### 11.3.1 Dagens tillsyn och sanktioner

*DO* ska enligt 4 kap. diskrimineringslagen utöva tillsyn över att diskrimineringslagen följs. Bestämmelserna om aktiva åtgärder är vitessanktionerade. Som beskrivits i avsnitt 4.3.2 prövas frågor om vitesföreläggande och överklaganden av vitesförelägganden som DO kan besluta om av *Nämnden mot diskriminering* (se 4 kap. 4, 5 och 7 §§ DL). Ärenden om vitesförelägganden hos nämnden kan initieras av DO. Om DO förklarat sig inte vilja göra en framställning får, under vissa förutsättningar, en sådan framställning som rör arbetslivet göras av centrala arbetstagarorganisationer.

De första åren efter DO:s bildande genomfördes ingen tillsyn över reglerna om aktiva åtgärder. Den enhet som nu ansvarar för tillsynen bildades i april 2012 och har för närvarande 10 medarbetare. Regeringen har nyligen gett ett uppdrag till DO att utöka sina tillsyns- och främjandeinsatser såvitt avser aktiva åtgärder.[14] Uppdraget löper under perioden 2013–2014. Som ett led i detta har DO beslutat att utföra en granskning av små företags arbete med aktiva åtgärder. Med små arbetsgivare menas här arbetsgivare med färre än 50 anställda. Granskningen omfattar 40 små arbetsgivare. DO ska granska hur de tillämpar bestämmelserna om aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter på arbetsplatsen. Detta är DO:s första granskning av hur små arbetsgivare lever upp till diskrimineringslagens krav på aktiva åtgärder.

[14] Regeringsbeslut 2013-02-14 A2013/697/DISK.

Nämnden mot diskriminering bildades i samband med diskrimineringslagens ikraftträdande och ersatte då Jämställdhetsnämnden och den tidigare Nämnden mot diskriminering. Nämnden är en statlig förvaltningsmyndighet som administrativt hör under Arbetsmarknadsdepartementet. Bestämmelser om nämnden finns i diskrimineringslagen och i förordningen (2008:1328) med instruktion för Nämnden mot diskriminering. Myndighetens medelstilldelning fastslås inom ramen för DO:s budget. Enligt DO:s regleringsbrev för år 2014 uppgår nämndens ramanslag till 625 000 kr. Kammarkollegiet ska, efter rekvisition av nämnden, betala ut medel för nämndens verksamhet.

Tillsyn över skollagens bestämmelser om skyldigheter att främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling utövas av *Statens skolinspektion*. Skolinspektionen arbetar med flera olika former av inspektion. Den mer generella tillsynen genomförs genom den regelbundna tillsynen. All utbildningsverksamhet i hela landet ska granskas under en femårsperiod. Skolinspektionens tillsyn leder alltid till ett beslut som kan medföra krav på åtgärder från huvudmännens sida. För fristående skolor kan tillsynen även leda till beslut om att dra in tillståndet att bedriva skolverksamhet eller rätten till bidrag. Ett beslut kan förenas med vite. Ett föreläggande med vite kan överklagas till förvaltningsrätten. Om huvudmannen inte följer föreläggandet kan Skolinspektionen ansöka hos förvaltningsrätten om utdömande av vitet. Skolinspektionen ska också inom ramen för sin tillsyn lämna råd och vägledning. Skolinspektionen uppträder dock inte som konsulter och ger råd om hur man ska agera i ett specifikt ärende.

Som en del av Skolinspektionen övervakar Barn- och elevombudet den del av skollagen som gäller frågor om kränkande behandling. Barn- och elevombudet tillvaratar barns och elevers rättigheter, utreder anmälningar om kränkande behandling och kan företräda enskilda barn och elever i domstol. Barn- och elevombudet samarbetar också med DO för att motverka kränkningar, diskriminering och trakasserier av barn och elever. Ombudet ska även informera om lagstiftningen och ge råd om hur skolorna kan arbeta förebyggande.

*Diskrimineringsombudsmannens tillsynsuppgift i förhållande till andra aktörers enligt Statskontorets rapport*

Vi har i avsnitt 6.3 redogjort för Statskontorets rapport *Aktiva åtgärder mot diskriminering – effekter och kostnader*, 2011:4. En del av uppdraget gick ut på att analysera DO:s tillsynsuppgift i förhållande till Arbetsmiljöverkets och denna del av rapporten har inte redogjorts för i kapitel 6.

När Statskontorets rapport lämnades hade DO ännu inte genomfört någon tillsyn utan skulle genomföra sin första tillsyn under år 2011. Företrädarna för DO uppgav enligt rapporten att de gärna ville ha ett samarbete med Arbetsmiljöverket liknande det myndigheten hade med Skolinspektionen. Från Arbetsmiljöverkets sida var man däremot mindre intresserat av ett samarbete med DO såvitt avsåg tillsynsverksamheten och ansåg därför att samverkan med DO snarare borde röra gemensamma utbildningar eller projekt.

Statskontoret konstaterade i rapporten att det inte fanns någon långsiktig plan för hur DO skulle uppfylla sin tillsynsuppgift. För det tillsynsarbete som planerades för år 2011 avsåg DO att sysselsätta två årsarbetskrafter. De resurser som DO lade på tillsynen var och skulle troligen även fortsättningsvis vara väsentligt mindre än t.ex. Arbetsmiljöverkets, som då hade 300 inspektörer och Skolinspektionens, som hade ca 190 inspektörer.

Statskontoret föreslog att DO i stället skulle samarbeta med Arbetsmiljöverket genom olika utbildningsinsatser och påpekade att det borde vara möjligt att involvera de fackliga organisationerna på andra sätt än som enbart deltagare i utbildning.

### 11.3.2 Särskilt om Nämnden mot diskriminering

Nuvarande Nämnden mot diskriminering har sedan den inledde sitt arbete år 2009 endast fattat ett beslut. Även den praxis som kommer från Jämställdhetsnämnden och den tidigare Nämnden mot diskriminering framstår som relativt begränsad.

Det kan givetvis finnas många orsaker till att de ärenden som prövats i nämnderna varit förhållandevis få. När det gäller Nämnden mot diskriminering kan en orsak säkert vara att DO – enligt vad som sägs i Riksrevisionens rapport[15] – under sina två första år inte genomförde någon egeninitierad tillsyn av aktiva åtgärder i arbets-

[15] Riksrevisionens granskningsrapport, *DO och diskrimineringsfrågorna*, RiR 2012:3.

livet eller på utbildningsområdet. En annan sak som kan ha påverkat antalet ärenden som prövats av nämnderna hänger samman med reglernas utformning. Av Riksrevisionens rapport framgår att DO anser att arbetet med tillsynen över reglerna om aktiva åtgärder är resurskrävande och att det ofta finns begränsade möjligheter att bedriva en effektiv tillsyn. Detta då diskrimineringslagens bestämmelser om aktiva åtgärder – och får man förmoda även tidigare gällande lagar på diskrimineringsområdet då dagens bestämmelser i princip oförändrade förts över från dessa – inte är särskilt detaljerade utan snarare av ramlagskaraktär. Frånvaron av detaljreglering medför enligt DO att det blir svårt att i tillsynen ställa skarpa krav på arbetsgivare utöver de krav som avser lönekartläggningar som är mera detaljerade.[16]

Nämnden har en ganska omfattande sammansättning.

Jämställdhetsnämnden bestod av nio ledamöter, varav ordföranden och ytterligare två ledamöter utsågs bland personer som inte företräder arbetsgivar- eller arbetstagarintressen. Fem ledamöter utsågs efter förslag av Sveriges Kommuner och Landsting, Arbetsgivarverket, Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens Centralorganisation och Sveriges Akademikers Centralorganisation och en ledamot bland personer som kan anses företräda privata arbetsgivarintressen.

Nämndorganisationen har därefter förändrats och byggts på med fler ledamöter allt eftersom nya områden och nya diskrimineringsgrunder har tillkommit. Nämnden mot diskriminering har i dag 13 ledamöter. Utöver de nio ovan nämnda utses en ledamot bland personer som kan anses företräda etniska eller religiösa minoriteter i Sverige, en ledamot efter förslag av Handikappförbundens samarbetsorgan, och en ledamot efter förslag av Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas och transpersoners rättigheter. Därutöver utses ytterligare en ledamot bland personer som inte företräder arbetsgivar- eller arbetstagarintressen eller organisation som representerar en viss diskrimineringsgrund. I ärenden som avser ett vitesföreläggande mot en utbildningsanordnare ska en ledamot delta som har särskild kunskap om utbildningsområdet.

[16] a.a. s. 37.

## Bakgrund till valet att skapa en nämnd

Jämställdhetsnämnden – som tjänat som förebild för efterföljande nämnder på diskrimineringsområdet – bildades i samband med att 1979 års jämställdhetslag trädde i kraft. Skälen till att man valde att låta rätten att besluta om vitesförelägganden ligga på en annan myndighet än ombudsmannen får därför sökas i förarbetena till denna lag.

Inrättandet av en jämställdhetslag utreddes först av Jämställdhetskommittén som i sitt betänkande, SOU 1978:38, föreslog att talan om att vitesförelägga arbetsgivare som inte arbetar med aktiva åtgärder skulle föras inför Arbetsdomstolen (AD) av Jämställdhetsombudet (JämO). Som skäl för att låta en domstol och inte JämO besluta om sådana viten angavs att man ansåg att det var olämpligt att ett organ med rådgivande och medlande funktion också skulle meddela beslut som var bindande för enskilda rättsubjekt. Av liknande skäl var det, menade man, olämpligt att låta ett organ med uppgift att verka allmänt pådrivande för utvecklingen även ha som uppgift att med bindande verkan för den enskilde avgöra frågan om lagen hade överträtts. Att tilldela ett administrativt organ påfallande tvångsbefogenheter krävde enligt kommitténs uppfattning därför att två administrativa organ inrättades. Man ansåg mot denna bakgrund att det var enklast och mest ändamålsenligt att endast en administrativ myndighet, utan väsentliga egna tvångsfunktioner inrättades. JämO skulle däremot – så som DO har i dag – ha rätt att utfärda föreläggande som rörde upplysningsskyldigheten.

Möjligheten att lägga uppgiften att vitesförelägga på domstol prövades alltså redan vid tillkomsten av den äldre jämställdhetslagen. Bland annat AD vände sig då mot en sådan ordning och ansåg att uppgifter av den arten är främmande för en domstol och olämpliga att handläggas i en formlig rättegång. I stället för att vitesförelägganden skulle prövas av AD bildades mot den bakgrunden i stället Jämställdhetsnämnden. I förarbetena[17] angavs att man delade uppfattningen att det inte borde göras till en uppgift för AD att vara beslutande instans när det gäller att genom förelägganden förmå en arbetsgivare att uppfylla sina skyldigheter på det aktiva jämställdhetsarbetets område. För den icke avtalsreglerade delen av arbetsmarknaden borde det i stället anförtros åt en särskilt inrättad nämnd, en jämställdhetsnämnd, att besluta i ärenden om förelägganden för enskilda arbetsgivare och att ha ansvaret för att praxis utbildas på

[17] Prop. 1978/79:175.

detta område. Frågan om att lägga uppgiften på JämO diskuterades inte närmare i förarbetena.

Tidigare nämnders ringa arbetsbörda har rest frågan om det är rimligt att alls behålla nämnderna och frågan har övervägts såväl i förarbetena till diskrimineringslagen som i Diskrimineringskommitténs betänkande. Redan Jämställdhetsutredningen resonerade i sådana termer när Jämställdhetsnämndens existens sattes i fråga i betänkandet *Tio år med jämställdhetslagen – utvärdering och förslag* (SOU 1990:41). Svårigheterna att finna en annan lämplig myndighet som kunde anförtros uppgiften att meddela vitesföreläggande ledde dock till att Jämställdhetsutredningen ansåg att nämnden borde behållas.[18] När det gällde frågan om JämO borde få rätt att besluta om vite angavs i betänkandet följande.

> Ett föreläggande för en arbetsgivare att i sin verksamhet vidta vissa åtgärder är en mycket ingripande åtgärd. Bedömningen av vilka åtgärder som skall vidtas kan i många fall vara av principiell betydelse för rättstillämpningen på området. Att sålunda anförtro åt en tillsynsmyndighet av JämO:s karaktär att dra upp riktlinjer för lagens tillämpning är enligt min mening mindre lämpligt. Jag menar här att samma synsätt kan tillämpas som när det t.ex. gäller KO:s ovan nämnda befogenheter (jfr prop. 1970:57 till lagen 1070:412 om otillbörlig marknadsföring). JämO bör således inte ges rätt att meddela föreläggande om aktiva åtgärder.[19]

Även Diskrimineringskommittén ansåg att den verksamhet som nämnderna bedrev borde finnas kvar. Som skäl för detta angav kommittén bl.a. följande. Till att börja med måste de arbetsuppgifter som i dag åvilar nämnderna utföras av någon. Det gäller framför allt hanteringen av vitesärenden. Ingen annan instans var, enligt kommittén, i praktiken tänkbar. Möjligheten att lägga uppgiften på domstol prövades redan vid tillkomsten av den äldre jämställdhetslagen. Att den nya ombudsmannamyndigheten själv skulle utfärda vitesföreläggande var, enligt kommittén, inte heller lämpligt. Ombudsmannen skulle regelmässigt uppträda som part i vitesärenden och kunde därmed inte också vara beslutsfattande myndighet.

Vid diskrimineringslagens tillkomst valde man att låta ordningen med en nämnd kvarstå och skapade Nämnden mot diskriminering. Bakgrunden till regeringens uppfattning att inte ge DO rätt att meddela vitesförelägganden i fråga om aktiva åtgärder verkar delvis ha berott på att man avsåg tillsätta en utredning som skulle se över

[18] SOU 1990:41 s. 331.
[19] a.a. s. 331.

regleringen om aktiva åtgärder samt tillsynen över denna och att man i avvaktan på utredningen ville behålla den ordning som redan fanns.

## Allmänt om nämndmyndigheter

Statskontoret har i en studie (Statskontoret 1997:7) utrett nämndmyndigheternas organisation. I studien konstaterades att nämndmyndigheter tillskapas av en rad olika anledningar. Med utgångspunkt i skälen för att inrätta nämndmyndigheter delade Statskontoret in dem i sex olika grupper. Dessa var *rättssäkerhet* – domstolsliknande nämndmyndigheter och nämndmyndigheter med särskilda insyns- eller tillsynsfunktioner, *forskningens, kulturens och organisationslivets frihet* – nämndmyndigheter som fördelar stöd till forskning, kultur och organisationsliv, *totalförsvarets behov* – nämndmyndigheter som bildats i beredskapssyfte eller för andra uppgifter inom totalförsvaret, *avtal som staten slutit med annan part* – nämndmyndigheter baserade på internationella åtaganden eller centrala kollektivavtal, *fondförvaltning eller stort finansiellt ansvar* – nämndmyndigheter som är eller liknar fondstyrelser och därmed kan vara stiftelser och *regeringens behov av fristående beredningsorgan* – kommittéliknande nämndmyndigheter i anslutning till Regeringskansliet. Nämnden mot diskriminering är av domstolsliknande karaktär och faller in under kategorin nämndmyndighet som inrättats av rättssäkerhetsskäl. Det ska nämnas att Statskontorets studie genomfördes medan verksförordningen (1995:1322) fortfarande var i kraft och reglerna om myndigheters ledningsformer såg därför delvis annorlunda ut. Myndighetsförordningen (2007:515) ersatte verksförordningen den 1 januari 2008. Redan ett decennium tidigare uttalade regeringen i en förvaltningspolitisk proposition[20] att myndighetsformen nämndmyndighet borde användas endast i undantagsfall.

Enligt ett informationsmaterial som getts ut av regeringskansliet *Vägledning för statliga myndighetsstyrelser* (Regeringskansliet 2008) kännetecknas en nämndmyndighet av att den har ett avgränsat och begränsat ansvarsområde, organisationen är liten och att ärendena kräver en kollektiv beslutsform. Av informationsmaterialet framgår vidare bl.a. följande. Uppgifterna är ofta reglerade i lag. Regeringen utnyttjar nämndmyndighetsformen sparsamt. Det är inte alltid självklart att verksamhet som svarar mot nämndkriterierna organiseras i en egen myndighet. En förvaltningsmyndighet får ofta i uppdrag

[20] Prop. 1997/98:136.

att hantera uppgiften, vanligen i kombination med att myndigheten får ett beslutsorgan med särskild sammansättning för detta. För att inte skapa oklara ansvarsförhållanden är myndighetens chef normalt ordförande i beslutsorganet. I undantagsfall utses en extern ordförande, till exempel om ordföranden bör ha särskild kompetens, vanligtvis juridisk.

Denna typ av särskilda beslutsorgan inom en myndighet regleras i första hand i myndighetens instruktion. Sådana organ ansvarar inför regeringen för sina beslut och ska inte förväxlas med andra rådgivande organ, till exempel samråds- eller expertorgan, som utses av myndighetens ledning.

#### Slutsats

För att det ska anses motiverat att behålla Nämnden mot diskriminering bör vi komma fram till att det ur rättssäkerhetssynpunkt är nödvändigt med kollektiva beslut eller att uppgiften att besluta om vitesföreläggande är olämplig att hantera inom samma organisation som har ansvar även för andra uppgifter. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 11.6.

## 11.4 Förslag om tillsyn

### 11.4.1 Tillsyn ska regleras i diskrimineringslagen

**Utredningens förslag**: Tillsyn över att reglerna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen efterlevs ska även fortsättningsvis regleras i diskrimineringslagen.

Av våra direktiv framgår att det förutsätts att det behövs någon form av tillsyn över regler om aktiva åtgärder.

Det skulle kunna diskuteras om reglerna om aktiva åtgärder är ett område som bättre skulle lämpa sig för en annan form av styrning än tillsyn – på sätt den är definierad av regeringen i 2009 års skrivelse – t.ex. genom det vi ovan beskriver som kunskapsstyrning med främjande verksamhet. En expertmyndighet skulle kunna ha till uppgift att bedriva aktiv vägledning gentemot arbetsgivare och utbildningsanordnare, och i samarbete med dem hitta lämpliga sätt att arbeta med aktiva åtgärder hos olika verksamheter. En sådan

främjande verksamhet skulle ha många fördelar, särskilt med tanke på att det inte finns några givna lösningar för vilka aktiva åtgärder som är de rätta. Det varierar för varje verksamhet. En informations- och rådgivningsinriktad myndighet skulle därigenom kunna göra stor nytta genom individuellt anpassade råd. Med rätt anpassade resurser tror vi att ett sådant arbetssätt skulle kunna vara en möjlig väg att faktiskt driva utvecklingen framåt.

Å andra sidan menar vi att ”tillsynen” på det här området bör likna det inom näraliggande rättsområden. Vi tänker då på t.ex. arbetsmiljölagen och skollagen. På samma sätt som gäller inom dessa områden gör vi bedömningen att även reglerna om aktiva åtgärder bör vara föremål för en kontrollerande tillsyn där det ytterst finns en möjlighet att vidta sanktioner. Den form av tillsyn som finns i dag över reglerna i fråga bör alltså behållas. Tillsyn över att reglerna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen åtföljs ska därför även fortsättningsvis regleras i diskrimineringslagen.

Som regeringen slagit fast i sin skrivelse om tillsyn[21] är det i allmänhet inte lämpligt att tillsynsmyndigheten uppträder som konsult och ger råd om hur tillsynsobjekten ska agera i specifika ärenden. Det kan t.ex. uppstå svårigheter om tillsynsmyndigheten tidigare lämnat mycket precisa råd i ärenden som sedan blir föremål för tillsyn. Enligt regeringen måste en tillsynsmyndighet dock självklart kunna lämna upplysningar om vad som utgör gällande rätt. Inom vissa tillsynsområden kan skäl tala för att även rekommendationer och vägledning ska vara en del av tillsynen. Vi har mot denna bakgrund valt att renodla tillsynsmyndighetens roll som kontrollerande och granskande. Det bör även finnas befogenhet att tillämpa någon form av sanktion som påtryckningsmedel.

### 11.4.2 Tillsynsmyndighet över diskrimineringslagen

**Utredningens förslag**: Diskrimineringsombudsmannen ska alltjämt vara tillsynsmyndighet i fråga om att utöva tillsyn över att reglerna om aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen, och föreskrifter meddelade med stöd av denna, följs.

**Utredningens bedömning:** Diskrimineringsombudsmannens tillsyn bör stärkas.

[21] Skr. 2009/10:79 som regeringen i förvaltningspolitiska propositionen 2009/10:175 understrukit att tillsynen som regel bör utformas utifrån.

Enligt 4 kap. 1 § DL ska DO utöva tillsyn över att diskrimineringslagen följs. Vi har ovan föreslagit att tillsynen över bestämmelserna om aktiva åtgärder alltjämt ska regleras i lag och utformas i enlighet med de riktlinjer som regeringen föreslagit. Vi ska enligt våra direktiv ta ställning till och föreslå hur tillsynen av att regler om aktiva åtgärder följs ska bedrivas och hur tillsynen ska förhålla sig till andra myndigheters arbete med dessa frågor.

Vi har i kapitel 7 analyserat hur olika krav på aktiva åtgärder i olika regelverk förhåller sig till varandra. Mot bakgrund av den analysen har vi konstaterat att det på arbetslivsområdet visserligen förekommer viss överlappning, men att det inte rör sig om någon dubbelreglering i juridisk mening. Vår slutsats när det gäller arbetslivet – efter att ha diskuterat olika lösningar – är att skyldigheten att vidta aktiva åtgärder alltjämt ska regleras i diskrimineringslagen. I denna bedömning har även tillsynsfrågan beaktats.

Motsvarande analys har vi gjort på utbildningsområdet. Där har vi dock kommit fram till att viss förändring framstår som lämpligast när alla omständigheter har beaktats. När det gäller skollagsreglerad verksamhet har vi därför föreslagit att diskrimineringslagens reglering om aktiva åtgärder ska flyttas från diskrimineringslagen till skollagen. På universitets- och högskoleområdet har vi däremot gjort bedömningen att det framstår som lämpligast att behålla regleringen om skyldighet att vidta aktiva åtgärder i diskrimineringslagen. Även när vi gjort dessa bedömningar har tillsynsfrågan beaktats.

I våra överväganden över var reglerna om aktiva åtgärder ska placeras har alltså frågan om tillsyn varit en av komponenterna. Vi har när det gäller reglernas placering valt att på arbetslivsområdet samt på universitets- och högskoleområdet alltjämt låta dessa finnas kvar i diskrimineringslagen. Frågan är nu om DO alltjämt ska vara tillsynsmyndighet i fråga om skyldigheten att arbeta med aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen.

På arbetslivsområdet är det enligt vår bedömning Arbetsmiljöverket som skulle kunna framstå som ett alternativ till DO när det gäller tillsyn över reglerna om aktiva åtgärder. Fördelen med Arbetsmiljöverket som tillsynsmyndighet jämfört med DO är att den har betydligt större resurser för tillsyn. Arbetsmiljöverkets tillsynsverksamhet har dock delvis ett annat fokus än DO:s och vissa aspekter när det gäller diskriminering saknas helt i arbetsmiljöregleringen. En överflyttning skulle därför enligt vår bedömning kräva omfattande utbildningsinsatser och också omfatta vissa för Arbetsmiljöverket – så som myndigheten ser ut i dag – främmande

uppgifter. Mot denna bakgrund och kanske främst mot att vi har föreslagit att aktiva åtgärder på arbetslivsområdet alltjämt ska regleras i diskrimineringslagen framstår det som lämpligast att DO även fortsättningsvis ska vara tillsynsmyndighet i fråga om skyldigheten att arbeta med aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen. Vi har övervägt möjligheten att ställa formella krav på ett samarbete mellan DO och Arbetsmiljöverket. Mot bakgrund av vad som framkommit i Statskontorets undersökning (se ovan) och vid utredningens kontakt med berörda myndigheter framstår det dock som den bästa lösningen att inte ställa upp regler för samarbetet i diskrimineringslagen. Det bör däremot betonas att det vore bra om DO och Arbetsmiljöverket kunde hitta former för ett tätare samarbete än vad som sker i dag.

När det gäller universitets- och högskoleområdet framstår de alternativ som finns till DO som tillsynsmyndighet mot bakgrund av att vi föreslagit att regleringen alltjämt ska finnas i diskrimineringslagen inte som realistiska alternativ. Tillsyn över universitet och högskolor bedrivs i dag av Universitetskanslerämbetet (UKÄ) medan Universitets- och högskolerådet (UHR) ska 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. Frågorna ligger därför snarare hos UHR än hos UKÄ. UHR har dock inte något tillsynsansvar i dag vilket gör att det framstår som än mer naturligt att DO även fortsättningsvis ska vara tillsynsmyndighet över reglerna om aktiva åtgärder även på detta område.

En förutsättning för att den reglering vi föreslår ska bli framgångsrik är att DO har resurser att utöva en effektiv tillsyn. DO ska även med vårt förslag utöva tillsyn över ett omfattande område. För detta arbete har DO i dag ca 10 årsarbetskrafter till sitt förfogande. Det är vår bedömning att DO – för att kunna bedriva en effektiv tillsyn – behöver stärkas vad gäller tillsynsresurserna. Det innebär att DO antingen måste tillföras resurser eller att det får ske en omfördelning av de resurser som myndigheten har i dag. Vi bedömer att våra förslag kommer att frigöra vissa resurser, dessa bör kunna användas för att stärka DO:s tillsyn. Vi återkommer till frågan när vi redogör för konsekvenserna av våra förslag.

*Tillsynsansvaret kontra främjande verksamhet*

En fråga som bör beröras när det gäller organisationen av tillsynen är frågan om tillsynsmyndighetens verksamhet ska vara renodlad till enbart tillsyn, eller om det också är lämpligt att myndigheten ägnar sig åt främjandeuppgifter och/eller tillståndsgivning respektive normering. Regeringen tar i den ovan beskrivna tillsynsskrivelsen, med ett undantag, inte ställning till frågan. Regeringen anger att den inte anser det lämpligt att tillsynsmyndigheten uppträder som konsult och ger råd om hur den objektsansvariga ska agera i specifika ärenden.

Rent principiellt finns det en rollkonflikt mellan att vara främjare och granskare. Under senare år har också ett antal nya tillsynsmyndigheter skapats i syfte att renodla myndigheters uppgifter utifrån funktion. Det kan t.ex. nämnas att avseende skollagsreglerad verksamhet är Skolinspektionen tillsynsmyndighet medan Skolverket har ansvar för information, utbildning och normering. Frågan om uppdelning mellan granskande och främjande verksamhet diskuterades redan i förarbetena[22] till diskrimineringslagen. Regeringen uttalade då bl.a. följande.

> Regeringens utgångspunkt vid utformningen av bestämmelser om den nya ombudsmannens uppgifter är att mandatet för den nya myndigheten bör vara så brett som möjligt och i huvudsak vara reglerat i lag. Detta är i linje med vad som framgår av EG-direktiven och de s.k. Parisprinciperna om mandatet för ombudsmannaliknande institutioner. Redan i dag har vissa ombudsmän, t.ex. DO, ett långtgående uppdrag som är reglerat i lag. Den nya myndighetens insatser bör därför inte inskränkas till endast tillsynsarbete. Detta är också motiverat med beaktande av att det för de flesta diskrimineringsgrunderna inte finns någon annan myndighet som uttryckligen har till uppgift att främja lika rättigheter och möjligheter.
>
> Som framgår av avsnitt 12.2.2 avser regeringen att i en riktlinjeproposition presentera grundläggande och tydliga principer för tillsyn. Syftet är bl.a. att tillsyn, som innebär myndighetsutövning, ska avgränsas från myndigheters informations- och rådgivningsuppgifter. De av ombudsmannens uppgifter som är av främjande karaktär kan inte resultera i beslut om åtgärder och skulle därmed skilja sig från tillsynsuppgiften. Regeringen anser att det bör skapas en tydligare skillnad mellan granskande och främjande verksamheter. Denna åtskillnad är viktig för att garantera rättsäkerheten för dem som tillsynen riktas mot. Enligt regeringens mening handlar det ytterst om hur den nya myndigheten bör organiseras för att skapa en tydligare skillnad mellan den granskande och främjande verksamheten.

[22] Prop. 2007/08:95 s. 378 ff.

När förarbetena till diskrimineringslagen skrevs fanns ännu inte regeringens skrivelse om tillsyn, den var däremot under arbete och nämns i propositionen. Det som däremot fanns var Tillsynsutredningens slutbetänkande *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn* (SOU 2004:100) i vilket en snarlik definition av tillsyn finns med. Regeringen konstaterade att den nya ombudsmannamyndighetens uppgifter enligt diskrimineringslagen omfattades av utredningens definition av tillsyn. Ombudsmannen ska bl.a. granska hur arbetsgivare, företag m.fl. följer sina skyldigheter enligt lagen och det ska finnas en möjlighet för ombudsmannen att vid vite förelägga arbetsgivare, utbildningsanordnare, näringsidkare eller annan ansvarig att fullgöra sina skyldigheter. Vitet kan komma att dömas ut av domstol, om den begärda åtgärden inte vidtas. Definitionen av tillsyn hindrar dock inte att myndigheter som svarar för tillsyn samtidigt har till uppgift att arbeta främjande och förebyggande, för att effektivt uppnå lagstiftningens mål. Sannolikt kan tillsynsansvaret bidra till att ge DO värdefull kunskap som kan förbättra förutsättningarna för främjandearbetet.

Vi har mot denna bakgrund ansett att DO alltjämt kan ha såväl tillsynsansvar som främjandeansvar. Det är dock viktigt att myndighetens främjandeuppgifter organisatoriskt inom myndigheten skiljs från tillsynsuppgiften.

Man kan rent principiellt – särskilt mot bakgrund av att det skapats ett antal renodlade tillsynsmyndigheter under de senaste åren – fundera över det lämpliga i att låta en myndighet som utövar tillsyn även ha ansvar för främjande. Det kan när reglerna varit i bruk ett antal år på nytt finnas skäl att se över frågan om en uppdelning av verksamheten. Som beskrivs nedan i avsnitt 11.4.4 saknar Sverige i dag en nationell institution för mänskliga rättigheter. Om man skulle överväga att skapa en sådan bör frågan om huruvida de främjande delarna av arbetet mot diskriminering och för lika rättigheter och möjligheter kunde placeras hos en sådan institution och tillsynsdelen hos en annan myndighet t.ex. utredas.

### 11.4.3 Tillsynsbegreppet ska definieras i diskrimineringslagen

**Utredningens förslag**: Med tillsyn enligt diskrimineringslagen ska avses en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ska ingå att fatta

de beslut om åtgärder som kan behövas för att den som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen. Ombudsmannen ska dock alltjämt i första hand försöka få dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den.

Det ska av lagen framgå att Diskrimineringsombudsmannen inom ramen för sin tillsyn ska lämna råd och vägledning.

Regeringen har i sin skrivelse angett att lagar som reglerar tillsyn bör definiera vad som utgör tillsyn. Enligt skrivelsen bör en definition av begreppet tillsyn anpassas till respektive sektorsområde, dock utifrån några gemensamma grunder för sådana definitioner. Diskrimineringslagen saknar definition av vad som utgör tillsyn. En sådan definition bör införas och utformas i enlighet med de riktlinjer som framgår av regeringens skrivelse.

I regeringens skrivelse om tillsyn redovisar regeringen som beskrivits i avsnitt 11.2.1 sina bedömningar om hur en tillsynsreglering bör vara utformad. Vad som avses med tillsyn påverkar tillsynsmyndigheternas arbete och de granskade huvudmännens skyldigheter. Tillsynsmyndigheten ska ha vissa befogenheter inom ramen för sin tillsyn, men inte inom annan verksamhet som myndigheten bedriver. Det finns därför ett behov av att kunna avgöra vad myndighetens tillsynsuppgift omfattar. Vi anser att begreppet tillsyn i diskrimineringslagen bör definieras som en självständig granskning för att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ska ingå att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen. Denna definition överensstämmer med det enhetliga tillsynsbegrepp som föreslås i skrivelsen.

Vårt förslag om införande av en definition av begreppet tillsyn i diskrimineringslagen påverkar inte endast tillsynen över reglerna om aktiva åtgärder utan all tillsyn över diskrimineringslagen. Det är vår bedömning att den definition vi föreslår är väl förenlig med vad som omfattas av dagens tillsynsreglering. De av Diskrimineringsombudsmannens uppgifter som inte faller in under tillsynsbegreppet, t.ex. att informera, utbilda och ha kontakter med myndigheter, enskilda och organisationer samt följa forsknings- och utvecklingsarbete, kan inte heller med dagens reglering anses utgöra tillsyn. I praktiken bör därför införandet av en definition inte innebära någon förändring av DO:s arbete. Den kan däremot bidra till att tydlig-

göra gränsen inte minst gentemot dem som är föremål för en sådan tillsyn.

I 4 kap. 2 § DL erinras om att DO enligt 6 kap. 2 § DL får föra talan i domstol för en enskild som medger det. Frågan är om detta kan anses vara en del av tillsynen. I förarbetena till diskrimineringslagen framgår under rubriken ”Ombudsmannens tillsyn” att DO bör svara för tillsynen av diskrimineringslagen och att detta bl.a. innebär att ombudsmannen bör kunna föra talan i tvister enligt lagen. Uttalandet, liksom placeringen av erinran i tillsynskapitlet, talar för att DO:s rätt att i vissa fall föra talan i domstol ska ses som en del av tillsynen. Det kan möjligen omfattas av ”fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den som bedriver verksamheten ska rätta fel”. Syftet med en sådan talan är dock snarare att bristen ska leda till en sanktion. Vi har mot bakgrund av det anförda valt att behålla dagens erinran om att DO har rätt att föra sådan talan.

Tillsynens viktigaste funktion kan anses vara ”förebyggande”. Tillsynen bör med en sådan syn inte vara ”polisiär” eller ”felsökande”. Kontrollens viktigaste uppgift sägs ibland vara att stärka de flesta tillsynsobjekts vilja att följa reglerna. Detta betonas genom att det alltjämt ska anges i lagen att ombudsmannen i första hand ska försöka få dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den. Eftersom tillsynens främsta uppgift är att verka i förebyggande syfte, bör tillsynsmyndigheten normalt kunna ge råd och vägledning med stöd av de regler som styr verksamheten för att ge huvudmannen möjlighet att frivilligt avhjälpa brister. I många fall är orsaken bristande kunskap om regelverket och i sådana fall kan ett beslut om ingripande undvikas. I t.ex. skollagen (26 kap. 9 § skollagen) och socialtjänstlagen (13 kap. 3 § SoL) har man i lagen valt att införa en bestämmelse som anger att tillsynsmyndigheten inom ramen för sin tillsyn ska lämna råd och vägledning. Det handlar i dessa fall inte om ett formellt ingripande utan ett mer formlöst agerande inom ramen för tillsynens förebyggande syfte. Tillsynsmyndigheten, här DO, måste kunna lämna upplysningar om vilka regler som gäller i ett visst fall och bistå med råd om hur och var man kan finna vägledning för sina överväganden i ett konkret fall. Det är dock inte lämpligt att tillsynsmyndigheten uppträder som konsult och uttalar sin åsikt om hur den verksamhetsansvarige ska handlägga ett konkret ärende.

Att tillsynen utformas i enlighet med regeringens riktlinjer hindrar enligt dessa inte att tillsynsmyndigheten även i fortsättningen kan ha till uppgift att arbeta främjande och förebyggande för att

effektivt uppnå lagstiftningens mål. Sådant arbete kan delvis ske inom ramen för den allmänna serviceskyldigheten som alla myndigheter har enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223). Det är också i enlighet med regeringens riktlinjer att reglera tillsynsmyndighetens främjande uppgifter. Enligt riktlinjerna kan det behövas göras tydligt att så är fallet när ett snävare tillsynsbegrepp tillämpas. Vi anser därför att det av lagen ska framgå att DO inom ramen för sin tillsyn ska lämna råd och vägledning. Det ska också alltjämt framgå av diskrimineringslagen att DO i första hand ska försöka få den som omfattas av lagen att frivilligt följa den. Vi bedömer också att DO:s uppgifter så som de regleras i lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen är väl förenliga med ombudsmannens tillsynsroll.

Tillägget tydliggör att DO även med den precisering av tillsynsbegreppet som vi föreslår har till uppgift att arbeta förebyggande och främjande även *inom ramen* för sin tillsyn. Vårt förslag i denna del påverkar alltså inte hur ombudsmannen i dag arbetar för att vägleda enskilda personer ur allmänheten. DO ska dock inte inom ramen för sin tillsyn ge råd i ett enskilt ärende. Förslaget innebär ingen ändring i formell mening av DO:s granskande uppdrag.

### 11.4.4 Tillsynsmyndighet över reglerna om aktiva åtgärder i skollagen

**Utredningens förslag**: Skolinspektionen ska vara tillsynsmyndighet i fråga om skyldigheten att arbeta med aktiva åtgärder enligt skollagen.

Vi har förslagit att regleringen om aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen avseende skollagsreglerad verksamhet ska flyttas från diskrimineringslagen till skollagen. I dag utövar DO tillsyn över att skollagsreglerad verksamhet arbetar med aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen. Vi anser att DO alltjämt ska vara tillsynsmyndighet i fråga om skyldigheten att arbeta med aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen. Med vårt förslag kommer det att saknas reglering som rör aktiva åtgärder avseende skollagsreglerad verksamhet i diskrimineringslagen varför detta inte längre naturligt omfattas av DO:s tillsyn. Frågan är om även tillsynsansvaret ska flyttas, dvs. om det är lämpligt att Skolinspektionen utövar tillsyn

över skyldigheten att arbeta med alla aktiva åtgärder enligt skollagen.

*Är det förenligt med Parisprinciperna att Skolinspektionen ansvarar för tillsynen av främjandearbetet avseende skollagsreglerad verksamhet?*

De så kallade Parisprinciperna antogs av FN år 1993, resolution 48/134. Parisprinciperna handlar om vissa principer som ska gälla för myndigheter som har att bevaka mänskliga rättigheter, både tillsyns- och expertmyndigheter. I art. 2 understryks vikten av att, i enlighet med den nationella lagstiftningen, utveckla effektiva nationella institutioner som ska främja och skydda mänskliga rättigheter (nedan kallat MR-myndigheter). MR-myndigheterna ska stimuleras till att förhindra och bekämpa alla brott mot mänskliga rättigheter, och deras uppgift som informationsspridare ska stärkas. I art. 12 uppmanas staterna att med beaktande av principerna inrätta och förstärka MR-myndigheter. Samtidigt erkänns varje stats rätt att välja den struktur som passar bäst på nationell nivå.

I bilaga till resolutionen om Parisprinciperna anges bl.a. följande riktlinjer för MR-myndigheterna. En myndighet ska ges kompetens att främja och skydda mänskliga rättigheter, och den ska ges så brett författningsreglerat mandat som möjligt. Utifrån detta mandat bör en sådan MR-myndighet bland annat undersöka och rapportera hur de mänskliga rättigheterna respekteras, granska författningsförslag och föreslå författningsändringar samt informera och vidta andra åtgärder för att bidra till en ökad medvetenhet om de mänskliga rättigheterna. Myndighetens funktion ska bl.a. innefatta att vara rådgivande till regering och riksdag, främja och tillförsäkra att nationell rätt överensstämmer med internationella åtaganden, uppmuntra ratificering av internationella konventioner, bidra vid framtagande av internationella rapporter, samarbeta med FN och andra organ, biträda vid utbildning inom mänskliga rättigheter och agera som opinionsbildare i frågor om främjande av mänskliga rättigheter.

En sådan MR-myndighet som beskrivs i Parisprinciperna ska ha en pluralistisk representation av bl.a. intresseorganisationer och förfarandet för att utse ledamöter ska vara reglerat. Myndigheten ska ha en organisation och finansiering som möjliggör självständighet gentemot regeringen.

Det har i flera sammanhang framförts synpunkter som går ut på att tillsynsansvaret när det gäller diskrimineringsfrågor inte kan ges till någon annan myndighet än DO, mot bakgrund av Parisprinciperna. DO har organiserats på ett sätt som så långt som möjligt ska svara mot de principerna. Myndighetens verksamhet har bl.a. reglerats i lag i stället för i förordning i syfte att göra myndigheten så självständig som möjligt gentemot regeringen, och myndigheten har inom sitt ansvarsområde till uppgift att uppmärksamma och skapa debatt kring frågor som rör mänskliga rättigheter.

Men vad följer då egentligen av Parisprinciperna? Enligt vår mening är syftet med principerna att verka för att staterna ska inrätta institutioner som på ett övergripande plan inom nationen skyddar och verkar för mänskliga rättigheter, dels som opinionsbildare gentemot befolkningen, dels som pådrivande instans gentemot den politiska makten. Det går inte av Parisprinciperna att dra slutsatsen att avsikten är att samla alla uppgifter som rör mänskliga rättigheter och diskriminering inom en enda myndighet. Tvärtom framgår det tydligt att det förutsätts att det finns många myndigheter inom en nation som har att bevaka mänskliga rättigheter på skilda områden. Dessutom finns som en utgångspunkt för hela resolutionen att varje enskild stat själv väljer den struktur som passar bäst enligt den nationella rätten.

Vår uppfattning är att DO, i vart fall till viss del, fyller funktionen som sådan MR-myndighet som beskrivs i Parisprinciperna. Därmed är det enligt vår mening inte sagt att DO måste ha alla uppgifter som handlar om att bevaka och granska frågor om mänskliga rättigheter i varje särskild verksamhet. Så är inte heller fallet i dag. Sverige saknar en nationell institution för mänskliga rättigheter och att inrättandet av en sådan, antingen hos en befintlig myndighet eller genom en ny myndighet, är en fråga som varit föremål för utredning de senaste åren. Delegationen för mänskliga rättigheter presenterade sina slutsatser år 2010 i betänkandet *Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter* (SOU 2010:70). Betänkandet har remissbehandlats och utredningens förslag bereds inom Regeringskansliet.[23]

Delegationen konstaterade i sitt slutbetänkande att Sverige saknade ett nationellt organ för mänskliga rättigheter och att det kan vara av intresse att beröra frågan om det i Sverige i dag finns någon myndighet som kan anses ha de uppgifter som bör ligga på ett natio-

[23] Regeringens webbplats om mänskliga rättigheter, www.manskligarattigheter.se.

nellt organ till skydd för de mänskliga rättigheterna. Enligt delegationen finns det ett flertal myndigheter som arbetar för de mänskliga rättigheterna i en eller annan bemärkelse. Myndigheterna inom rättsväsendet har exempelvis en central roll, liksom tillsynsmyndigheter som t.ex. Socialstyrelsen, myndigheter inom utbildningsväsendet m.fl. Delegationen gjorde i betänkandet en beskrivning av ett antal sådana myndigheter. Delegationen begränsade dock beskrivningen till några myndigheter som har tydligare eller mer övergripande uppgifter rörande de mänskliga rättigheterna. Genomgången i betänkandet omfattar Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen), Riksrevisionen, Barnombudsmannen (BO) och Diskrimineringsombudsmannen. Vidare beskrivs Forum för levande historia, som enligt sin instruktion (2007:1197) har till uppgift att vara ett nationellt forum som ska främja arbete med demokrati, tolerans och mänskliga rättigheter med utgångspunkt i Förintelsen. Dessutom redogörs kortfattat för Skolinspektionen, som ett exempel på en förvaltningsmyndighet med mer begränsat uppdrag om mänskliga rättigheter. Skolinspektionen är enligt betänkandet av intresse bl.a. av det skälet att Barn- och elevombudet ingår som en del i myndigheten men också då myndigheten enligt sin instruktion ska integrera perspektivet mänskliga rättigheter i sin verksamhet. Beträffande DO anförde delegationen bl.a. följande. DO:s verksamhetsområde är avgränsat till frågor om diskriminering samt lika rättigheter och möjligheter. Principen om icke-diskriminering är visserligen en central princip om de mänskliga rättigheterna, men dessa omfattar mycket mer än denna princip. Vidare kan konstateras att medan det ingår i DO:s uppdrag att följa den internationella utvecklingen, tar DO:s uppdrag inte sin utgångspunkt direkt i internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna.[24]

Även Skolinspektionen bedriver alltså ett författningsreglerat arbete med mänskliga rättigheter. Enligt 7 § i sin instruktion ska Skolinspektionen integrera ett jämställdhetsperspektiv och perspektivet mänskliga rättigheter i sin verksamhet. Myndigheten ska också i sin verksamhet ta särskild hänsyn till barnets bästa enligt konventionen om barnets rättigheter. Genom den nya skollagen (2010:800), som uttryckligen behandlar skolornas ansvar för de mänskliga rättigheterna, kan Skolinspektionens tillsyn även sägas omfatta att skolorna arbetar utifrån de mänskliga rättigheterna och behandlar rättigheterna i undervisningen. Skolinspektionen har således ett ut-

[24] SOU 2010:70, *Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter*, s. 187 ff.

tryckligt uppdrag att integrera ett människorättsperspektiv och ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet samt att ta särskild hänsyn till barnkonventionen. Genom Skolinspektionens verksamhetsområde är uppdraget dock begränsat till rätten till utbildning, icke-diskriminering samt barnets rättigheter.

Vår uppfattning är att det enligt svensk rätt snarare är mer lämpligt att tillsynen på vissa områden bedrivs av sektorsmyndigheter. En annan syn på detta skulle leda till att ett antal myndigheter borde fråntas uppgifter som har anknytning till mänskliga rättigheter för att i stället lägga det ansvaret på DO eller någon annan nationell myndighet. Vi tänker exempelvis på Handisams verksamhet när det gäller funktionshindersfrågor, och Skolinspektionens ovan beskrivna arbete. Vi menar därför att det inte finns något principiellt hinder att låta en annan myndighet än DO ha ansvar för frågor som rör mänskliga rättigheter inom sitt uppdrag.

Det brukar också anmärkas att även om inte alla frågor om mänskliga rättigheter samlas hos DO, så måste i vart fall de myndigheter som arbetar med sådana frågor ha en självständig ställning gentemot regering och riksdag, t.ex. genom att verksamheten är lagreglerad på samma sätt som för DO och BO. Vår uppfattning är dock att det Parisprinciperna föreskriver är, att den myndighet som ska fungera som sådan MR-myndighet som beskrivs i principerna, dvs. den myndighet som har funktionen att på ett övergripande plan främja och bevaka mänskliga rättigheter gentemot regering och riksdag och i internationella sammanhang, måste ha en sådan självständig ställning. Parisprinciperna säger däremot inte att samtliga myndigheter som har frågor om mänskliga rättigheter inom sitt ansvarsområde måste ha en sådan självständig ställning. Det finns därför, som vi ser det, ingenting som hindrar att myndigheter under regeringen (vilket för övrigt även DO och BO är), vars verksamhet är förordningsreglerad och inte lagreglerad, ges ansvar för vissa specifika frågor som rör diskriminering, t.ex. sådan kontroll av förebyggande arbete inom vissa särskilda områden som vi nu behandlar.

Vår slutsats är alltså att man utan att bryta mot Parisprinciperna kan skilja på en MR-myndighet – en institution som inrättas i enlighet med Parisprinciperna och har till uppgift att bevaka mänskliga rättigheter på ett övergripande plan – och en förvaltningsmyndighet som ska bedriva tillsyn i enskilda ärenden.

*Slutsatser*

Mot bakgrund av det ovan anförda framstår det som lämpligt att flytta även tillsynsansvaret till Skolinspektionen. Till det kommer det faktum att Skolinspektionen redan utövar tillsyn över mänskliga rättigheter och därför bör vara väl lämpad att utöva tillsyn även över den reglering om skyldighet att bedriva aktiva åtgärder som vi föreslår ska flyttas till skollagen. Vi föreslår därför att Skolinspektionen ges tillsynsansvar över de nya föreslagna reglerna om aktiva åtgärder enligt skollagen, dvs. som även rör motverkande av diskriminering och för lika rättigheter och möjligheter.

Skolinspektionen utövar tillsyn över skollagen enligt 26 kap. 3 § skollagen. Kommunerna har visst tillsynsansvar enligt 26 kap. 4 § första stycket skollagen. Enligt andra stycket samma paragraf omfattar emellertid detta tillsynsansvar inte tillsyn över att bestämmelserna i 6 kap. följs. Tillsyn över arbetet med åtgärder mot kränkande behandling utövas alltså enligt gällande rätt av Skolinspektionen. Med vårt förslag kommer arbetet med aktiva åtgärder som omfattar de sju diskrimineringsgrunderna att regleras i kapitel 6. Vår bedömning är därför att förslaget att Skolinspektionen ska vara tillsynsmyndighet i fråga om skyldigheten att arbeta med aktiva åtgärder enligt skollagen inte föranleder någon ändring i skollagen utan omfattas av gällande reglering i 26 kap. 3 och 4 §§.

## 11.5 Förslag om sanktioner – diskrimineringslagen

### 11.5.1 Straff eller sanktionsavgift?

**Utredningens bedömning**: Det bör inte införas straff eller sanktionsavgifter vid brister i fråga om att följa reglerna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen.

Vi har ovan i avsnitt 11.2.2 beskrivit förutsättningarna för att införa straff eller sanktionsavgifter som påtryckningsmedel. Vi anser inte att uteblivna aktiva åtgärder är i den kategori av allvarliga och farliga beteenden som bör straffbeläggas. Det kan t.ex. noteras att inte ens diskriminering i enskilda fall är straffbelagt, mer än såvitt avser olaga diskriminering enligt 16 kap. 9 § brottsbalken. Det är därför knappast aktuellt att straffbelägga underlåtenhet att genomföra ett

arbete med aktiva åtgärder eller ett bristfälligt utfört systematiskt arbete med aktiva åtgärder.

Vår uppfattning är att de bestämmelser om aktiva åtgärder som vi föreslår inte heller är så utformade att de lämpar sig för sanktionsavgifter.

### 11.5.2 Vite

**Utredningens förslag:** I de fall arbetsgivaren eller utbildningsanordnaren inte följer reglerna om aktiva åtgärder ska vitesföreläggande och utdömande av vite, alltjämt, kunna följa.

Vi har ovan kommit fram till att det behövs någon form av påtryckningsmedel för att som yttersta åtgärd förmå vissa arbetsgivare och utbildningsanordnare att i sin verksamhet följa reglerna om aktiva åtgärder. Vi har också bedömt att varken straff eller sanktionsavgifter utgör lämpliga sanktioner på detta område. Frågan är då om möjligheten att besluta om vitesföreläggande bör behållas.

För att ett föreläggande ska kunna kombineras med vite krävs att den lagstadgade skyldigheten som ålägger arbetsgivaren eller utbildningsanordnaren att vidta en åtgärd är tydligt formulerad. Det kan diskuteras om skyldigheterna att göra en kartläggning eller undersökning och en analys, att utföra åtgärder i skälig utsträckning samt att göra en uppföljning och utvärdering är tillräckligt konkreta för att kunna ligga till grund för ett vitesföreläggande. Att avgöra om och när någon har uppfyllt kraven är ofta en fråga om bedömningar, och det har visat sig i praktiken att det är en svår bedömning att slå fast om aktiva åtgärder som vidtagits inom en verksamhet är tillräckliga för att uppfylla lagens krav. De nya förslag som vi lämnar ovan anger dock vissa klart särskiljbara moment som ska genomföras, dvs. skyldighet att göra en undersökning eller kartläggning och en analys, att utföra åtgärder i skälig utsträckning samt att göra en uppföljning och utvärdering. Det är inte längre åtgärderna som sådana som är intressanta utan att metoden tillämpas. Vi anser därför att de bestämmelser vi föreslår är tillräckligt konkreta för att kunna ligga till grund för ett vitesföreläggande.

DO ska liksom tidigare i första hand försöka få dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den. Vid kontakter mellan DO och den verksamhetsansvarige kan man gemensamt komma fram till

vad som är skäligt att begära på arbetsplatsen eller utbildningsinstitutionen. När ett rättsligt tvång ändå måste tillgripas framstår det som lämpligast att tvångsmedlet blir förelägganden som förenas med vite.

Den kanske väsentligaste fördelen med denna ordning är att tvångsmedel och risk för ekonomisk påföljd uppkommer för den enskilde arbetsgivaren eller utbildningsanordnaren först när det har preciserats vad denne har att iaktta. Därmed motverkar man i väsentlig mån den rättssäkerhetsrisk som ligger i att lagens förpliktande bestämmelser är relativt allmänt avfattade. En annan fördel med vitesföreläggande som rättslig sanktion är att hänsyn kan tas till angelägenheten av att förelagda åtgärder genomförs och till de ekonomiska intressen som berörs. En viktig princip vid bestämmande av vitesbeloppet, när man har kommit fram till att vite över huvud bör beslutas, bör vara att det inte ska kunna framstå som lönsamt för arbetsgivaren eller utbildningsanordnaren att åsidosätta skyldigheten att bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder till förmån för ekonomiska intressen. Vi anser mot bakgrund av det ovan anförda att vite alltjämt framstår som den lämpligaste sanktionsformen för överträdelser av skyldigheten att arbeta med aktiva åtgärder. Frågan om vilka bestämmelser som ska omfattas av en möjlighet att besluta om vitesföreläggande redovisas nedan.

### 11.5.3 Föreläggande vid vite att bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder

**Utredningens förslag**: Den som inte fullgör skyldigheten att bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder samt skyldigheten att lämna information kan vid vite föreläggas att fullgöra dessa skyldigheter.

På arbetslivsområdet är enligt gällande rätt de bestämmelser som anger arbetsgivarens skyldigheter, utom samverkansbestämmelserna, vitessanktionerade. Även arbetsgivarens skyldighet att förse en arbetstagarorganisation i förhållande till vilken arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal med den information som behövs för att organisationen ska kunna samverka i lönekartläggningsarbetet är vitessanktionerad. På utbildningsområdet är bestämmelsen som reglerar skyldighet att förebygga och förhindra trakasserier och bestämmelsen

om skyldighet att upprätta en likabehandlingsplan vitessanktionerade.

Med vårt förslag ser bestämmelserna helt annorlunda ut än dagens bestämmelser. De föreslagna bestämmelserna ålägger arbetsgivare och utbildningsanordnare huvudsakligen att använda sig av en arbetsmetod – ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder. Förutsättningarna för att vitessanktionera bestämmelserna ser därför annorlunda ut.

Som vi beskrivit ovan anser vi att det är viktigt att det bedrivs en effektiv tillsyn. Vi anser också att möjligheterna att få arbetsgivare och utbildningsanordnare att följa lagen och rätta sig efter de synpunkter som lämnas vid tillsynen ökar om det finns möjlighet att meddela sanktioner mot den som inte efterföljer lagens skyldigheter.

Den arbetsmetod vi föreslår innebär att vi i lagen anger vilka steg som ska uppfyllas – undersöka, analysera, vidta åtgärder samt följa upp och utvärdera arbetet. Metoden ska tillämpas såväl inom arbetslivsområdet som inom universitets- och högskoleområdet. Skyldigheten att inom ramen för en verksamhet bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder på sätt som anges i lagen anser vi bör vitessanktioneras. Frågan är då vilka av de bestämmelser som vi har föreslagit som är lämpliga att vitessanktionera.

På arbetslivsområdet ska det systematiska arbetet omfatta verksamhetens arbetsförhållanden, bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor, rekrytering och befordran, utbildning och övrig kompetensutveckling samt möjligheter att förena förvärvsarbete med föräldraskap. Det systematiska arbetet ska även omfatta verksamhetens löner och andra anställningsvillkor när det gäller diskrimineringsgrunden kön (lönekartläggning). Regleringen ålägger även arbetsgivare att vidta vissa utpekade åtgärder – att för verksamheten ha riktlinjer och rutiner – för att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier. Vidare ska arbetsgivare enligt regleringen genom utbildning, kompetensutveckling och andra lämpliga åtgärder främja en jämn könsfördelning i skilda typer av arbeten och inom olika kategorier av arbetstagare samt på ledande positioner. För att tillse att samtliga de områden som det systematiska arbetet ska omfatta på arbetslivsområdet blir vitessanktionerade räcker det inte att endast vitesanktionera den bestämmelse som slår fast arbetsgivares skyldighet att bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder. För att tillsynsmyndigheten ska kunna utöva en effektiv tillsyn och för att tillse att reglerna får önskad effekt bör

även bestämmelserna om omfattningen av skyldigheten vara vitessanktionerade.

Enligt gällande rätt är skyldigheten enligt 3 kap. 6 § DL att 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 vitessanktionerad. Vi har föreslagit att det i lagen ska anges att en arbetsgivare i vart fall ska ha riktlinjer och rutiner i syfte att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier. Denna förändring bör leda till ökad möjlighet att vitesförelägga brister i dessa avseenden.

Även regleringen i 3 kap. 8 § DL som anger att åtgärder ska vidtas för att främja en jämn könsfördelning är i dag vitessanktionerad. Det är vår uppfattning att motsvarande reglering i vårt förslag – som nu även omfattar jämn könsfördelning på ledande positioner – bör vara vitessanktionerad. De invändningar som finns i dag rörande svårigheten att avgöra vilka åtgärder som ska vidtas och därigenom även att lägga bestämmelsen till grund för ett vitesföreläggande kan riktas även mot vårt förslag i den del det gäller åtgärder för att främja en jämn könsfördelning. Avsikten med vårt förslag är dock inte att tillsynsmyndigheten ska utfärda vitesföreläggganden mot en arbetsgivare som brustit i att vidta en viss specifik åtgärd.

På universitets- och högskoleområdet ska det systematiska arbetet omfatta verksamhetens antagnings- och rekryteringsförfarande, undervisningsformer och organisering av utbildningen, examinationer och bedömningar av prestationer, studiemiljö och möjligheter att förena studier med föräldraskap. Utbildningsanordnaren ska för verksamheten ha riktlinjer och rutiner i syfte att förhindra trakasserier och sexuella trakasserier. Även på utbildningsområdet bör av samma skäl som på arbetslivsområdet de bestämmelser som reglerar omfattningen av det systematiska arbetet vara vitesanktionerade.

Vi har valt att vitessanktionera de bestämmelser som reglerar skyldigheten att bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder och de bestämmelser som reglerar omfattningen av detta. Genom en sådan reglering blir det möjligt att använda viteshot mot de arbetsgivare och utbildningsanordnare som inte fullföljer sin skyldighet att bedriva ett systematiskt aktivt arbete, dvs. som inte tillämpar den metod som vi föreslår. Det ska betonas att det inte är brister i att vidta vissa specifika åtgärder, förutom såvitt avser riktlinjer och rutiner mot trakasserier m.m., som omfattas av möjligheten att

besluta om vitesföreläggande utan brister i att genomföra ett systematiskt arbete på det sätt och på de områden som lagen anvisar. De brister som här bör omfattas av ett vitesföreläggande är brister i att genomföra de steg i det systematiska arbetet som lagen anvisar. Att inte ha vidtagit någon undersökning, att de risker och hinder man har funnit inte återföljs av några åtgärder, att vidtagna åtgärder inte har följts upp och utvärderats eller att det systematiska arbetet inte har genomförts avseende ett i lagen utpekat område osv. Även här kan det vara svårt att utforma vitesföreläggande med enbart lagreglerna som grund. En förbättrad tillsyn förutsätter som vi ser det att föreskrifter eller i vart fall allmänna råd utfärdas som tydliggör hur en undersökning och analys osv. bör genomföras.

Enligt gällande rätt är arbetsgivarens skyldighet att förse vissa arbetstagarorganisationer med information som behövs för samverkan i samband med lönekartläggningen (3 kap. 12 § DL) vitessanktionerad. Den regleringen bör behållas. Vi har föreslagit att skyldigheten att lämna information bör utvidgas till att omfatta information som behövs för att kunna samverka i hela det systematiska arbetet med aktiva åtgärder och inte endast lönekartläggningen. Skyldigheten att lämna information är av stor vikt för att samverkansarbetet ska kunna fungera. Det bör därför också vara möjligt att besluta om vitesföreläggande mot en arbetsgivare som inte fullföljer sin skyldighet i detta avseende. Genom att informationsskyldigheten enligt vårt förslag ska omfatta hela det systematiska arbetet med aktiva åtgärder innebär vitessanktioneringen en utvidgning i förhållande till gällande rätt.

### 11.5.4 Föreläggande vid vite att uppfylla dokumentationskravet

**Utredningens förslag**: Verksamheter som inte uppfyller dokumentationskravet kan vid vite föreläggas att fullgöra den skyldigheten.

Vi har valt att vitessanktionera de bestämmelser som rör skyldigheten att bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder. Med vårt förslag ligger som sagts tyngdpunkten på arbetsmetoden och som huvudregel inte på att åtgärder ska vidtas i syfte att att nå ett visst mål. Vi har också velat betona att det krav på dokumentation

som vi har föreslagit inte ska vara det viktiga utan att dokumentationen mer är tänkt att vara ett stöd i det systematiska arbetet. De plankrav som finns i nu gällande lag är vitessanktionerade. Med vårt förslag ska dokumentationen innehålla en redovisning av alla delar av det systematiska arbetet med aktiva åtgärder. Eftersom dokumentationen dessutom är tänkt att innehålla redan utförda insatser blir det också en indirekt påtryckning att faktiskt genomföra arbetet och att fullgöra sin samverkansskyldighet. Vår uppfattning är att detta skulle vara en effektiv åtgärd som kan förmå verksamheterna att arbeta med aktiva åtgärder i större utsträckning. Vi anser därför att även skyldigheten att dokumentera arbetet ska vara vitessanktionerad.

### 11.5.5 Föreläggande om vite kan alltjämt riktas även mot staten

**Utredningens förslag**: Föreläggande om vite ska alltjämt kunna riktas även mot staten som arbetsgivare eller som huvudman för utbildningsverksamhet.

Möjligheten att rikta vitesföreläggande mot statliga arbetsgivare framgår uttryckligen av gällande rätt.

Som princip gäller att staten inte kan föreläggas vite. I viteslagens förarbeten anges att det ska krävas ”att ett helt speciellt undantagsfall är för handen” för att ett vitesföreläggande mot staten ska kunna komma i fråga. Regeringen uttalade i förarbetena[25] till den tidigare lagen (1999:130) om diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning bl.a. att det inte var motiverat att särbehandla statliga arbetsgivare eftersom frågorna om jämställdhet och mångfald i arbetslivet var av sådan vikt. Den vedertagna principen om att staten inte föreläggs vite borde därför frångås, ansåg regeringen. I förarbetena till nu gällande lag hänvisades till tidigare förarbetsuttalanden och regeringen angav att man delade denna bedömning och ansåg att möjligheten att rikta vitesföreläggande mot staten som arbetsgivare, liksom tidigare, uttryckligen skulle framgå av lagen.

En ordning där statliga arbetsgivare eller huvudmän för utbildningsverksamhet hålls utanför området där viten kan föreläggas

[25] Prop. 1999/2000:143.

skulle innebära att mer förmånliga regler gäller för dessa än för kommunala eller privata arbetsgivare eller utbildningsanordnare, och en sådan ordning anser vi fortfarande inte motiverad. Vi gör därför ingen annan bedömning än att möjligheten att besluta om vitesföreläggande alltjämt ska kunna riktas även mot staten i dess egenskap av arbetsgivare eller som huvudman för utbildningsverksamhet. Att vi föreslår ett annat system för hur arbetet ska bedrivas och att vitesföreläggandena mot bakgrund av detta får en delvis annan utformning föranleder ingen annan bedömning. Föreläggande om vite ska därför kunna riktas även mot staten som arbetsgivare eller huvudman för utbildningsverksamhet. Att så ska vara fallet ska alltjämt framgå av lagen.

## 11.6 Förslag om vem som ska besluta om vitesförelägganden

I dag är rätten att utöva tillsyn och rätten att besluta om sanktioner när det gäller skyldigheten att vidta aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen uppdelad mellan två myndigheter – DO och Nämnden mot diskriminering. Frågan är om denna ordning ska bestå eller om detta ska regleras på något annat sätt.

Vi har föreslagit att DO alltjämt ska vara tillsynsmyndighet över reglerna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen och att skyldigheten att bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder ska vara vitessanktionerad. Frågan är vem som ska besluta om vitesföreläggande mot den som inte fullgör sina skyldigheter att följa lagens regler om aktiva åtgärder.

### 11.6.1 Olika tänkbara lösningar

Enligt gällande rätt är det Nämnden mot diskriminering som fattar beslut om vitesförelägganden såvitt avser skyldigheten att uppfylla bestämmelserna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen. Nämnden har ifrågasatts av den anledningen att den inte har avgjort så många ärenden. Detta beror på att den fått få framställningar om vitesförelägganden. Då det är DO som har huvudansvaret för att initiera ärenden i nämnden beror bristen på avgjorda ärenden således inte på hur nämnden är organiserad. Den kritik som har framförts handlar snarare om att gällande regler är otydliga och svåra att utöva

tillsyn över genom vitesförelägganden. Om det därutöver inte utövas någon tillsyn uppstår följaktligen inte heller något behov av att utfärda vitesförelägganden. DO har dessutom enligt lag en skyldighet att i första hand försöka få dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den. Vi föreslår ingen ändring i det avseendet. Vår förhoppning är att de regler som vi föreslår ska bidra till att arbetet med aktiva åtgärder blir mer effektivt och att det blir enklare att utöva tillsyn över efterlevnaden. Vi har valt att vitessanktionera skyldigheten att bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder och skyldigheten att dokumentera arbetet. Det är vår bedömning att antalet ärenden som rör vitesförelägganden bör öka med våra förslag.

Vi har analyserat och övervägt fyra olika alternativ till hur regleringen av rätten att besluta om vitesföreläggande skulle kunna utformas som vi redogör för nedan. Vi har dock inte på nytt analyserat möjligheten att lägga nämndens uppgift att besluta om vitesföreläggande på domstol då detta är något som tidigare övervägts och vi i den frågan inte gör någon annan bedömning än som tidigare gjorts.

## Nuvarande system – Nämnden mot diskriminering beslutar om vitesföreläggande

En möjlighet är att behålla nuvarande system med DO som tillsynsmyndighet och nämnden som den som huvudsakligen beslutar om vitesförelägganden. Modellen som sådan har tillämpats sedan 1979 års jämställdhetslag trädde i kraft. Bakgrunden till tudelningen var att lagstiftaren ansåg att frågan om vitesföreläggande var olämplig att hantera i samma myndighet som hade ansvar för rådgivning och för att verka allmänt pådrivande inom sitt område. I senare lagstiftningsarbeten verkar man snarare ha tryckt på innehållet i föreläggandena, att det är förelägganden som är mycket ingripande för en arbetsgivare och att bedömningarna i många fall kan antas vara av principiell betydelse för rättstillämpningen.

Nämndens sammansättning innebär att nämnden har god kunskap om arbetslivs- och utbildningsområdet och särskild kunskap avseende vissa av diskrimineringsgrunderna. De regler vi har föreslagit omfattar samtliga diskrimineringsgrunder vilket innebär att ett bibehållande av nämnden förutsätter en ändring av dess sammansättningsregler.

En fördel med nuvarande system är just den breda kompetensen som nämnden har genom ledamöterna. En annan fördel med organisationsformen nämndmyndighet är normalt handläggningstiderna. Det har under utredningsarbetet dock framkommit synpunkter om att ärenden som avgjorts av nämnden har dragit ut på tiden och att avskaffandet av nämnden därför skulle kunna leda till snabbare beslut. Organisationsformen nämndmyndighet ger dock i sig förutsättningar för att ha betydligt kortare handläggningstider än exempelvis förvaltningsrätt eller specialdomstol. Genom nämnden är också antalet instanser där ärendet kan prövas begränsat då nämnden, avseende nu aktuella vitesförelägganden, är första och enda instans.

Även om sammansättningen i nämnden bidrar till hög kompetens anser vi dock att nämndens sammansättningsregler kan ses som en nackdel med dagens system. Om nämnden skulle behållas anser vi att sammansättningsreglerna måste ses över och i grunden göras om.

### *En förändrad sammansättning*

Dagens nämnd har från början utformats på motsvarande sätt som Arbetsdomstolen. Allt eftersom nya diskrimineringsgrunder kommit att omfattas av lagen och sedan även utbildningsområdet har den ursprungliga sammansättningen byggts på med nya ledamöter. Det gör att dagens nämnd har blivit stor och att dess sammansättning kanske inte är den som bäst fyller dagens behov, eller för den delen de behov som vårt förslag väcker.

Vi har övervägt hur nämndens sammansättning skulle kunna förändras för att bättre fylla de behov som uppstår med våra förslag. Vi anser inte att det krävs representanter för samtliga diskrimineringsgrunder i nämnden. I stället skulle det kunna ställas krav på att någon eller några av ledamöterna ska ha särskild kunskap om diskrimineringsfrågor. Eftersom nämnden numera ska meddela vitesförelägganden såväl på arbetslivsområdet som på utbildningsområdet framstår det som mindre relevant med partsrepresentation bland ledamöterna såvitt avser beslut inom båda områdena. En lösning skulle kunna vara att sammansätttningen ändras till några ledamöter med juridisk kunskap och några som är experter på diskrimineringfrågor. I dag gäller att ordföranden och vice ordföranden ska vara jurister och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare. Med hänsyn till att det rör sig om en nämnd med domstolsliknande

uppgifter som dessutom är sista instans bör så alltjämt vara fallet. Dessa båda skulle då kunna kompletteras med ytterligare någon jurist samt några experter på diskrimineringsfrågor.

### Nämnd enbart avseende vitesförelägganden på arbetslivsområdet

Ett annat alternativ som vi har övervägt är möjligheten att ge DO rätt att utfärda vitesförelägganden när det gäller utbildningsområdet på motsvarande sätt som Skolinspektionen har rätt att göra det avseende skollagsreglerad verksamhet, men behålla nämnden för vitesförelägganden på arbetslivsområdet. Arbetslivsområdet är på grund av arbetsmarknadsparternas starka ställning speciellt. Enligt gällande rätt har centrala arbetsgivarorganisationer en subsidiär rätt att föra talan om vitesförelägganden i nämnden. Det vore olyckligt om denna rätt att initiera vitesförelägganden försvann. Om Nämnden mot diskriminering enbart skulle avgöra frågor om vitesförelägganden på arbetslivsområdet kunde sammansättningen anpassas efter detta, med bibehållande av ledamöter nominerade från arbetsmarknadsparterna.

Med hänsyn till nämndens domstolsliknande karaktär bör det även med en sådan lösning alltjämt finnas juristrepresentation. De krav som finns på ordförande och vice ordförande enligt gällande rätt bör vara desamma. När det gäller diskrimineringsgrunderna borde det vara tillräckligt att ställa krav på att någon eller några av ledamöterna ska ha särskild kunskap om diskrimineringsfrågor.

### Nämnd som är särskilt beslutsorgan inom DO

En annan lösning som vi har övervägt är möjligheten att omvandla Nämnden mot diskriminering till ett särskilt beslutsorgan inom DO. Då upphör Nämnden mot diskriminering som en självständig myndighet. Ett särskilt beslutsorgan har i sakfrågorna en beslutsrätt som inte kan inskränkas av myndighetsledningen. DO skulle ansvara för verksamheten i övrigt.

Fördelen med en sådan lösning är att man inte längre har två myndigheter på området, men ändå kan tillse att det finns en särskild kompetens hos det organ som ska besluta i frågan. Nämnd-

myndigheter är enligt regeringen en myndighetsform som ska användas sparsamt vilket talar för att hitta en annan lösning.

Mot detta organisatoriska alternativ kan möjligtvis tala att det faktum att beslutsorganet är en organisatorisk del av DO kan väcka tveksamhet när det gäller beslutsorganets oberoende. Särskilt eftersom det argument som användes när man ursprungligen inrättade en nämnd på området var just att ombudsmyndigheten skulle hantera frågor som gjorde att det inte var lämpligt att den även hade beslutsrätt. Till det kommer beslutsorganets sammansättning. Ett av de skäl som talar emot dagens lösning är just dess omfattande sammansättningsregler som, även om de kan ändras, troligen även fortsättningsvis bör leda till en nämnd med ganska många ledamöter. Skapandet av ett särskilt beslutsorgan inom DO bör i princip förutsätta motsvarande sammansättningsregler. Frågan är då om man i slutändan vinner så mycket på en sådan lösning jämfört med nu gällande system.

## DO ges rätt att besluta om vitesföreläggande

Vi har slutligen övervägt möjligheten att ge DO rätt att besluta om vitesföreläggande såvitt avser skyldigheten att följa diskrimineringslagens regler om aktiva åtgärder. En sådan lösning skulle innebära att Nämnden mot diskriminering avskaffas och att ett beslut av DO om vitesföreläggande överklagas hos förvaltningsdomstol.

Som redogjorts för ovan är nämndmyndigheter något som ska inrättas endast i undantagsfall och det främsta argumentet för att ha en sådan myndighet är att det krävs ett kollektivt beslutsfattande. Frågan är om de ärenden som nämnden har att pröva verkligen är av den karaktären att de kräver kollektivt beslutsfattande. Att så skulle vara fallet har inte framhållits i tidigare lagstiftningsärenden och vi har svårt att se att så skulle vara fallet. Det vanligaste får nog sägas vara att en tillsynsmyndighet även har rätt att ingripa när brister upptäcks vid tillsynen. En vanlig sanktion som tillsynsmyndigheter har att tillgripa är att utfärda vitesföreläggande. De vitesföreläggande som nämnden har att utfärda skiljer sig enligt vår mening inte på något avgörande sätt från de vitesföreläggande som tillsynsmyndigheter på närliggande områden beslutar om. Sådan rätt har t.ex. de myndigheter som har tillsynsuppgifter som tangerar DO, Statens skolinspektion och Arbetsmiljöverket. Rent principiellt finns det enligt vår uppfattning inget hinder mot att låta DO få motsva-

rande rätt. DO har också till utredningen framfört att myndigheten anser att den bör ges en sådan rätt.

Vi har föreslagit att tillsynsansvaret för skollagsreglerad verksamhet ska flyttas till Skolinspektionen. Det innebär att Skolinspektionen, som en konsekvens av detta, kommer ha möjlighet att utfärda vitesföreläggande vid brister i arbetet med aktiva åtgärder i skollagsreglerad verksamhet, om vi inte föreslår att det ska undantas från regleringen i skollagen. Det som skulle kunna sägas tala mot att Skolinspektionen ges rätt att utfärda vitesföreläggande rörande aktiva åtgärder är att det skulle kunna bidra till en mer splittrad praxis om två myndigheter ges rätt att meddela sådana beslut. Vi anser dock snarare att det är en fördel att det finns två myndigheter som arbetar med frågorna. Vi förutsätter också att de kommer att ha kontakt med varandra och snarare försöka hitta en gemensam praxis än att skapa två separata. Vi kommer således inte att föreslå något undantag från Skolinspektionens rätt att meddela vitesföreläggande avseende dessa frågor.

Regeringen har i sin skrivelse om tillsyn angett att ingripandemöjligheterna vid tillsyn bör utformas mer enhetligt, särskilt inom närliggande tillsynsområden. Detta talar för att ge DO samma rätt som Skolinspektionen och Arbetsmiljöverket och kan ses som en fördel med en sådan lösning. Det skulle också bidra till en tydlighet gentemot de verksamheter som är föremål för DO:s tillsyn, då de ofta även har att göra med Arbetsmiljöverket som tillsynsmyndighet. DO är tillsynsmyndighet och eftersom det följer av lag att DO ska försöka få till stånd en rättelse frivilligt har det oftast hunnit förflyta en del tid redan innan frågan om ett eventuellt föreläggande blir aktuell. Att då så snabbt som möjligt få till stånd åtgärder som avhjälper brister som konstaterats av tillsynsmyndigheten och inte riskera utdragna processer anser vi är ett annat skäl som talar för att ge DO rätt att utfärda vitesförelägganden. DO har redan i dag skyldighet att avväga om ett beslut om vitesföreläggande behövs. Det framstår som en effektivitetsvinst om myndigheten då också kan utfärda föreläggandet om vite i stället för att behöva gå till nämnden. Det framstår också som om en sådan ordning skulle bli tydligare för de verksamheter som kan bli vitesförelagda. Det bör leda till ett snabbare förfarande i första instans. DO bör nämligen ha möjlighet att fatta beslut snabbare än vad som nu gäller när ärendet ska prövas av nämnden.

Om DO får möjlighet att vitesförelägga och nämnden avskaffas innebär det att vitesföreläggandena måste kunna överklagas till för-

valtningsdomstol. Detta gör att tidsutdräkten totalt sätt kan bli större än i dag när nämnden är första och enda instans, vilket kan ses som en nackdel med en sådan lösning.

De invändningar mot att ge DO beslutsfunktion som har framförts tidigare kan fortfarande sägas vara aktuella. Det har dock under det senaste årtiondet genomförts ett flertal arbeten som rört just frågan om tillsyn och hur en sådan ska definieras. Inte minst i den skrivelse som vi redogjort för ovan. Att en tillsynsmyndighet ges rätt att besluta om sanktioner vid upptäckta brister är vanligt förekommande och helt i linje med de uttalanden som regeringen gjort. Mot den bakgrunden anser vi inte att DO som myndighet skiljer sig så mycket från andra myndigheter som har en egen rätt att besluta om vitesföreläggande att DO inte också skulle kunna ges motsvarande rätt.

DO är expertmyndighet på området och har den grundläggande kompetensen på området. Myndigheten kan därutöver behöva komplettera med rättslig kompetens inom tillsynsområdet och i frågor om just vitesförelägganden, som i så fall blir en tillkommande uppgift.

Det kan fortfarande invändas att det är olämpligt att låta ett organ med uppgift att verka allmänt pådrivande för utvecklingen även ha som uppgift att med bindande verkan för den enskilde avgöra frågan om lagen inte uppfyllts. Däremot innebär vitesföreläggandena med vårt förslag inte längre att myndigheten kommer att avgöra vilka åtgärder som arbetsgivarna lämpligen ska vidta i sin verksamhet. Möjligen kan vitesföreläggandena därför anses vara något mindre ingripande än enligt gällande rätt. Dessutom kommer DO:s beslut om vite vara möjliga att överklaga varför DO – till skillnad från nämnden – inte kommer att vara enda och sista instans när det gäller frågor om vad en skyldighet att bedriva systematiskt arbete med aktiva åtgärder kan anses innebära. Detta kan ses som en fördel med denna lösning.

### 11.6.2 Centrala arbetstagarorganisationers rätt att föra talan om vitesföreläggande

Centrala arbetstagarorganisationer har i dag en subsidiär rätt att föra talan om vitesföreläggande hos nämnden. Till utredningen har organisationerna framfört att de önskar att denna rätt görs primär. Frågan är vad som händer med de centrala arbetstagarorganisa-

tionernas talerätt om rätten att besluta om vitesföreläggande flyttas till DO. Det kommer då inte längre att hållas förhandlingar på motsvarande sätt som varit fallet hos nämnden. Vitena kommer i stället att handläggas enligt lagen (1985:206) om viten (viteslagen).

Frågan är om det finns något annat sätt att ge arbetstagarorganisationerna talerätt som skulle kunna kompensera för den borttagna möjligheten att vända sig till Nämnden mot diskriminering. Arbetsmarknadens parter har en speciell ställning på svensk arbetsmarknad och möjligheten för centrala arbetstagarorganisationer att kunna föra talan om vitesföreläggande kan sägas fungera som en kompletterande tillsyn i verksamheterna. Det framstår därför som lämpligt att dessa arbetstagarorganisationer ges en fortsatt möjlighet att väcka frågor om vitesföreläggande.

En parallell kan dras till arbetsmiljöområdet. Där saknar centrala arbetstagarorganisationer den rätt de i dag har enligt diskrimineringslagen. Däremot finns på arbetsmiljöområdet skyddsombud som oftast är utsedda av en arbetstagarorganisation och som fungerar som arbetstagarnas representant. Ett skyddsombud har ganska omfattande befogenheter. I utredningsarbetet har framkommit att det är ovanligt att arbetstagarorganisationer tar kontakt med Arbetsmiljöverket (AV) i syfte att få verket att vidta åtgärder. Att så är fallet beror dock snarast på att arbetstagarinflytandet på arbetsmiljöområdet utövas genom de särskilt utsedda skyddsombuden, som ofta är utsedda fackliga förtroendemän, i stället för direkt genom organisationerna. Vid AV:s besök på en arbetsplats så förekommer ofta dialog både med skyddsombud och med andra representanter för arbetstagarorganisationer.

Enligt AV är det vanligt förekommande att ett skyddsombud på en arbetsplats tar kontakt med verket. Ett skyddsombud har dessutom rätt att, i vissa situationer, begära att AV fattar beslut om föreläggande eller förbud (se 6 kap. 6 a § arbetsmiljölagen). Om AV inte fattar beslut i enlighet med skyddsombudets begäran så kan huvudskyddsombudet alternativt skyddsombudet överklaga verkets beslut (9 kap 3 § arbetsmiljölagen).

Det finns enligt 9 kap. 3 § arbetsmiljölagen även en möjlighet i vissa fall – om skyddsombud saknas på arbetsplatsen – för en arbetstagarorganisation att överklaga. I paragrafen stadgas bl.a. följande. *”För att ta till vara arbetstagarnas intressen i ärenden enligt denna lag får överklagande enligt 2 § göras av ett huvudskyddsombud eller, om något sådant ombud inte finns, av ett annat skyddsombud. Om det inte finns något skyddsombud, får överklagande göras av en arbets-*

*tagarorganisation i den mån saken rör medlemmarnas intressen. Om talan avser annat än fartygsarbete krävs att organisationen tidigare har yttrat sig i ärendet.*" Enligt vad som framkommit i utredningsarbetet är det i praktiken alltid skyddsombudet som överklagar och det har i vart fall under de senaste åren inte förekommit att en arbetstagarorganisation överklagat. Motsvarande bestämmelser finns även i arbetstidslagen[26] (19 a § och 30 §).

Det finns inget som hindrar att centrala arbetstagarorganisationer anmäler missförhållanden till DO, det skulle till och med kunna tas in en bestämmelse om denna rätt i lagen. DO har till utredningen framfört att myndigheten anser att den ska ges rätt att meddela vitesföreläggande. DO anser vidare att centrala arbetstagarorganisationer ska kunna göra en framställning till DO om att myndigheten ska utfärda vitesföreläggande gentemot en arbetsgivare som inte lever upp till lagens regler om aktiva åtgärder. En sådan lösning skulle påminna om den som finns för skyddsombuden på arbetsmiljöområdet.

### 11.6.3 Diskrimineringsombudsmannen ges rätt att utfärda vitesförelägganden och Nämnden mot diskriminering avskaffas

**Utredningens förslag**: Diskrimineringsombudsmannen ges rätt att utfärda vitesförelägganden såvitt avser brister i efterlevnaden av reglerna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen.

En central arbetstagarorganisation i förhållande till vilken arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal får till Diskrimineringsombudsmannen göra en framställning om att myndigheten ska utfärda vitesföreläggande gentemot en arbetsgivare som inte följer lagens regler om aktiva åtgärder. Diskrimineringsombudsmannen ska efter sådan framställan av central arbetstagarorganisation pröva om vitesföreläggande ska meddelas.

Nämnden mot diskriminering avskaffas.

Vi har ovan beskrivit fyra olika alternativ för hur frågan om vem som ska fatta beslut om vitesförelägganden kan lösas och angett för- och nackdelar med respektive modell. Att bibehålla ett system som det gällande med uppdelning av tillsynsansvaret och rätten att

[26] 1982:673.

vitesförelägga – som kan sägas avvika från det gängse – bör endast ske om det fortfarande finns starkt vägande skäl till att ha en sådan uppdelning. Frågan om vilken lösning som framstår som lämpligast hänger därför enligt vår uppfattning nära samman med frågan om det kan anses lämpligt att DO ges rätt att utfärda vitesföreläggan-den såvitt avser brister i efterlevnaden av reglerna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen.

Att en förvaltningsmyndighet som ett led i sin tillsyn ges rätt att besluta om materiella viten är inget ovanligt. Så är t.ex. som beskrivits redan fallet med Arbetsmiljöverket och Skolinspektionen. Med vårt förslag kommer dessutom Skolinspektionen ges rätt att inom sitt område utfärda vitesförelägganden mot en huvudman som inte följer reglerna i skollagen om systematiskt kvalitetsarbete med aktiva åtgärder. Regeringen har i sin skrivelse om tillsyn framhållit att det är grundläggande att det finns författningsreglerade möjligheter till ingripanden från tillsynsorganets sida eftersom tillsynens effektivitet annars kan minska. Ingripandemöjligheterna vid tillsyn bör också enligt regeringen utformas mer enhetligt, särskilt inom närliggande tillsynsområden. Det skulle leda till obalans om Skolinspektionen har rätt att besluta vitesförelägganden avseende skollagsreglerad verksamhet medan en nämnd skulle vara beslutsorgan på arbetlivsområdet och universitets- och högskoleområdet, avseende i princip samma regler. Frågan är om det är så stor skillnad mellan Skolinspektionen och DO att detta skulle kunna motivera att vi valde en annan väg när det gäller rätten att besluta om vitesföreläggande avseende reglerna om aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen.

Mot jämförelsen med tillsynsmyndigheter på närliggande område kan invändas att DO genom sin status som ombudsman skiljer sig från de båda andra förvaltningsmyndigheterna och även från flertalet övriga myndigheter. DO företräder även enskilda i sin verksamhet (diskrimineringsärendena) och har därför en något annan roll. Frågan är om detta kan föranleda en annan bedömning. DO:s roll som företrädare för enskilda är inget som lyfts i tidigare lagstiftningsärenden. Vi har gjort bedömningen att DO alltjämt ska vara tillsynsmyndighet enligt diskrimineringslagen. En del i detta arbete är att se till att diskrimineringsförbuden respekteras. I den delen har DO en rätt att föra talan i domstol för en enskild som medger det. Vi anser inte att detta är något som hindrar att DO ges rätt att besluta om vitesförelägganden som ett led i sin tillsyn över bestämmelserna om aktiva åtgärder. Vi ser det också som en orga-

nisatorisk fråga hur väl detta kan fungera. DO har i dag olika enheter som har ansvar för olika frågor, en tillsynsenhet, en utvecklingsenhet som driver främjandearbetet, en enhet för individanmälningar och en processenhet. En sådan uppdelning borde ge goda förutsättningar att bedriva tillsyns- och sanktionsverksamheten skild från de mer främjande delarna av verksamheten. Även andra organisatoriska lösningar kan självfallet övervägas.

Den reglering vi föreslår innebär en förändring. Som vi framfört flera gånger införs genom vårt förslag en arbetsmetod som ska genomföras, ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder. De skyldigheter vi har föreslagit att arbetsgivare och utbildningsanordnare vid vite ska kunna föreläggas att fullgöra är att bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder – dvs. att på de i lag utpekade områdena ha genomfört en undersökning, analys, vidtagit åtgärder samt följt upp och utvärderat arbetet. Även skyldigheten att dokumentera arbetet och lämna information ska med vårt förslag kunna omfattas av ett vitesföreläggande.

För att den myndighet som ansvarar för vitesföreläggandena ska fortsätta att ha ledningsformen nämndmyndighet, krävs att det ur rättssäkerhetssynpunkt är nödvändigt med kollektiva beslut eller att den aktuella uppgiften är olämplig att hantera inom en organisation som även har ansvar för andra uppgifter. Vitesföreläggande avseende skyldigheten att bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder är så som det utformats med vårt förslag inte enligt vår mening av den karaktären att det ur rättssäkerhetssynpunkt är nödvändigt med kollektivt beslutsfattande. Vi anser inte heller att den aktuella uppgiften skulle vara olämplig att hantera inom DO.

Sammantaget gör vi bedömningen att det utifrån reglernas utformning ur rättssäkerhetssynpunkt inte längre finns behov av att den myndighet som fattar beslut om vitesföreläggande är en annan än den som har ansvar även för andra uppgifter. Mot Nämnden mot diskriminering som beslutsorgan talar också att det är svårt att hitta lämpliga sammansättningsregler. Vi har övervägt möjligheten att ändra sammansättningsreglerna vilket skulle ge en nämnd med färre ledamöter. Men även med en mindre nämnd anser vi att skälen för att ge DO rätten att besluta om vitesföreläggande väger tyngre.

Ett skäl som skulle kunna anses tala emot att lägga rätten att besluta om vitesföreläggande hos DO är om det skulle innebära att de centrala arbetstagarorganisationerna helt förlorar sin talerätt. En lösning som vi har övervägt är därför att behålla nämnden endast såvitt avser arbetslivsområdet och anpassa sammansättningen av

nämnden därefter. De centrala arbetstagarorganisationernas subsidiära talerätt skulle då kunna behållas. En sådan lösning skulle å andra sidan innebära att tre olika myndigheter skulle fatta beslut avseende samma slags regler, vilket inte framstår som optimalt. Det framstår som onödigt splittrat att avskaffa nämnden på ett område och behålla den på ett annat.

Enligt vår mening framstår det som en lämpligare lösning att försöka hitta ett sätt att kompensera för att talerätten för arbetstagarorganisationerna i nämnden försvinner. Vi räknar också med att ett avskaffande av Nämnden mot diskriminering kommer att leda till besparingar av såväl ekonomisk som administrativ natur. Om nämnden finns kvar på arbetslivsområdet blir förmodligen eventuella besparingar knappt märkbara. Vi har inte heller funnit några andra skäl talar för att behålla nuvarande ledningsform.

Vi anser att en lösning som påminner om den på arbetsmiljöområdet som ger arbetatagare via representant (skyddsombud) rätt att begära att AV fattar beslut om vitesförläggande skulle kunna vara ett fullgott alternativ till dagens talerätt i nämnden. Det framstår också som viktigt att centrala arbetstagarorganisationer som står i kollektivavalsrelation med arbetsgivaren ges en möjlighet att delta i tillsynen över att det systematiska arbetet bedrivs på rätt sätt. Det kan framstå som främmande att låta någon utomstående ha möjlighet att påverka en myndighets val att meddela förelägganden om vite. DO kommer dock inte vara skyldig att besluta om vitesföreläggande enbart för att en central arbetstagarorganisation har begärt det. Däremot måste myndigheten, om den väljer att inte utfärda vitesföreläggande, motivera detta beslut. Ett sådant beslut bör vara möjligt att överklaga för den arbetstagarorganisation som väckt frågan.

Även om det blir de centrala arbetstagarorganisationerna som ges rätten att väcka en fråga om vitesföreläggande, och inte skyddsombud då sådana saknas inom detta område, anser vi ändå att regleringen på arbetsmiljöområdet kan tjäna som en förebild. Vi bedömer också att en sådan rätt att begära att vitesföreläggande utfärdas kan gagna det systematiska arbetet och tillsynen över detta. DO har till utredningen framfört att man anser att de centrala arbetstagarorganisationerna ska ges en sådan rätt. Sammantaget anser vi att det finns skäl att införa en sådan möjlighet.

Den kompetens som krävs för att utfärda vitesförelägganden bedömer vi är väl tillgodosedd hos DO. Vi har ovan övervägt möjligheten att omvandla nämnden till ett beslutsorgan inom DO.

Då denna lösning skulle kräva i princip motsvarande sammansättning som nämnden och DO framstår som väl skickade att hantera frågan anser vi att det framstår som ett mindre lämpligt alternativ.

Vi föreslår alltså att DO ska ges rätt att utfärda vitesföreläggande rörande reglerna om aktiva åtgärder. Nämnden mot diskriminering bör som en följd av detta avskaffas.

### 11.6.4 Vitesföreläggande för att förmå uppgiftsskyldiga att fullgöra sina skyldigheter ska kvarstå

**Utredningens förslag**: Diskrimineringsombudsmannen ska alltjämt ha möjlighet att utfärda vitesföreläggande mot den som omfattas av reglerna om aktiva åtgärder att inkomma med de uppgifter som kan ha betydelse för tillsynen.

DO har enligt 4 kap. 4 § DL rätt att utfärda vitesföreläggande mot den som inte rättar sig efter en begäran enligt 4 kap. 3 § DL. Av bestämmelsen framgår bl.a. att den som omfattas av bestämmelserna om aktiva åtgärder är skyldig att på DO:s begäran

- lämna uppgifter om förhållandena i verksamheten som kan ha betydelse för tillsynen,
- ge ombudsmannen tillträde till arbetsplatser eller andra lokaler där verksamheten bedrivs för undersökningar som kan ha betydelse för tillsynen, och
- komma till överläggningar med ombudsmannen.

Vitet är ett förfarandevite som DO kan använda sig av för att tillse att myndigheten får de uppgifter som krävs för att kunna utöva tillsyn. Reglerna om uppgiftsskyldighet kan antas ha stor betydelse för ombudsmannens praktiska förutsättningar att utöva en effektiv tillsyn. Det kan inte minst antas ha betydelse som påtryckningsmedel.

Det är mot denna bakgrund vår uppfattning att den ovan behandlade möjligheten för DO att besluta om vitesföreläggande ska finnas kvar för att DO ska kunna utöva sitt tillsynsansvar över bestämmelserna om aktiva åtgärder på ett tillfredsställande sätt.

### 11.6.5 Överklagande av Diskrimineringsombudsmannens beslut i frågan om vitesföreläggande

**Utredningens förslag**: Diskrimineringsombudsmannens beslut om vitesföreläggande överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Ett beslut som Diskrimineringsombudsmannen fattat efter framställning om vitesföreläggande av en central arbetstagarorganisation får överklagas till allmän förvaltningsdomstol av den centrala arbetstagarorganisation som gjort framställningen.

Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Enligt gällande rätt är beslut om vitesförelägganden som meddelas av DO överklagningsbara och prövas av Nämnden mot diskriminering. De vitesförelägganden som Nämnden mot diskriminering meddelar kan däremot inte överklagas. En talan om utdömande av vite ska föras vid tingsrätt av DO, och tingsrätten får i sådana mål även bedöma vitets lämplighet (4 kap. 17 §), vilket innebär att det finns ett moment av domstolsprövning av vitesföreläggandet infogat i systemet. Enligt förarbetena till nu gällande rätt är detta förhållande, i kombination med det faktum att nämndens ordförande ska vara lagkunnig och ha erfarenhet som domare, tillräckligt för att säkerställa rättssäkerheten beträffande vitesförfarandet och för att uppfylla kraven i art. 6.1 i Europakonventionen.

När vi nu föreslår att rätten att meddela vitesförelägganden ska flyttas från nämnden till DO kvarstår visserligen det momentet av domstolsprövning som kan anses infogat i systemet genom att tingsrätt prövar frågor om utdömande av vite. Däremot kommer beslut om vitesförelägganden inte längre att fattas av en nämnd där ordföranden är lagkunnig och har erfarenhet som domare. Frågan om möjligheten att överklaga beslut om vitesförelägganden kommer därför i ett annat läge. Huvudregeln är enligt 22 a § förvaltningslagen (1986:223)[27] att förvaltningsmyndigheters beslut får överklagas hos förvaltningsdomstol, om inget annat är föreskrivet. Såväl Skolinspektionens som Arbetsmiljöverkets beslut om vitesförelägganden kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Ett av skälen till att flytta beslut om vitesförelägganden från nämnden till DO är att öka möjligheten att så snabbt som möjligt få verksamheten att

[27] Förvaltningslagen reglerar förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden.

avhjälpa brister som konstaterats vid tillsynen och inte möjliggöra utdragna processer. Vitesföreläggande får dock anses vara en skarp sanktionsåtgärd som kan få påtagliga, direkta och kännbara konsekvenser för de verksamheter som berörs. Det är därför av rättssäkerhetsskäl – inte minst för att uppfylla kraven i art. 6.1 i Europakonventionen – angeläget att vitesföreläggande kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. För sådana beslut krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Vi har ovan föreslagit att en central arbetstagarorganisation som är bunden av kollektivavtal i relation till en arbetsgivare ska få en uttrycklig rätt att hos DO göra en framställning om att myndigheten ska utfärda vitesföreläggande gentemot arbetsgivaren om denne inte lever upp till lagens regler om aktiva åtgärder. Vi har föreslagit att DO ska vara skyldig att efter sådan framställning pröva om begärt vitesföreläggande ska meddelas. För att de fackliga organisationerna ska kunna fullt ut vara en del av tillsynsarbetet föreslår vi att ett beslut som DO fattat med anledning av en framställning om vitesföreläggande ska kunna överklagas av den organisation som gjort framställningen och som har rätt att göra en sådan. Det kan handla om att beslutet gått organisationen emot på så sätt att framställningen avslagits eller endast delvis bifallits.

# 12 Övriga samhällsområden

Enligt våra direktiv ska vi bedöma om krav på aktiva åtgärder ska utvidgas till fler samhällsområden och i så fall föreslå vilka.

Enligt gällande rätt finns det regler om skyldighet att arbeta med aktiva åtgärder på endast arbetslivsområdet och utbildningsområdet. Diskrimineringsförbuden i andra kapitlet diskrimineringslagen omfattar däremot elva samhällsområden. Dessa är, förutom arbetslivet och utbildning,

- arbetsmarknadspolitisk verksamhet och arbetsförmedling utan offentligt uppdrag,
- start eller bedrivande av näringsverksamhet samt yrkesbehörighet,
- medlemskap i vissa organisationer,
- varor, tjänster och bostäder m.m.,
- hälso- och sjukvården samt socialtjänsten m.m.,
- socialförsäkringssystemet, arbetslöshetsförsäkringen och studiestöd,
- värnplikt och civilplikt samt annan motsvarande militär utbildning inom Försvarsmakten, och
- offentlig anställning.

Frågan är om det förslag vi lägger bör omfatta fler samhällsområden än arbetsliv och utbildning och i så fall vilka. Det bör nämnas att diskrimineringsförbudet avseende utbildning i 2 kap. DL dessutom omfattar ett större område än vad regleringen om aktiva åtgärder i 3 kap. DL gör. Enligt andra kapitlet omfattas den som bedriver verksamhet som avses i skollagen eller annan utbildningsverksamhet (utbildningsanordnare). Enlig tredje kapitlet omfattas en utbildningsanordnare som bedriver utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen, utbildning enligt högskolelagen (1992:1434) eller utbild-

ning som kan leda fram till en examen enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina. Vi har – som framgår av avsnitt 9.1 – valt att inte utvidga reglerna om aktiva åtgärder på utbildningsområdet till att omfatta hela det område som omfattas av 2 kap. DL.

I detta kapitel behandlar vi frågan om huruvida bestämmelser om krav på aktiva åtgärder ska utvidgas till att omfatta fler samhällsområden. Vi redogör först för tidigare utredningars förslag till utvidgning i avsnitt 12.1. Därefter redogör vi i avsnitt 12.2 för våra förslag i syfte att bedöma om de är så allmängiltiga att de utan vidare skulle kunna utsträckas till andra samhällsområden. I avsnitt 12.3 redogör vi för möjliga utvidgningar. Slutligen i avsnitt 12.4 redogör vi för vår bedömning.

## 12.1 Tidigare förslag om utvidgning

Tidigare utredningar har lämnat förslag om att införa regler om skyldighet att vidta aktiva åtgärder även på andra samhällsområden.

Diskrimineringskommittén ansåg att det skulle införas regler om aktiva åtgärder i fråga om värnplikt och civilplikt. När det gällde övriga samhällsområden som omfattades av förbud mot diskriminering anförde 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 dock kommittén möjlighet att utreda frågan i den omfattning som krävdes och föreslog därför att frågan skulle utredas vidare. Regeringen valde att inte införa regler om aktiva åtgärder i fråga om värnplikt och civilplikt och anförde att frågan om och på vilket sätt aktiva åtgärder skulle utvidgas till nya samhällsområden borde utredas ytterligare.[1]

Även Utredningen aktiva åtgärder inom diskrimineringsområdet lämnade förslag om utvidgning till andra samhällsområden. Utredningen föreslog att de myndigheter och organisationer som utbildar totalförsvarspliktiga och frivilliga rekryter inom försvaret borde vara skyldiga att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter genom ett systematiskt målinriktat arbete. Som redovisats ovan har betänkandet inte remitterats.

[1] Prop. 2007/08:95 s. 319.

## 12.2 Utformningen av våra förslag

Vi föreslår på de områden som redan i dag omfattas av regler om aktiva åtgärder ganska omfattande förändringar. Vi föreslår ett nytt sätt att arbeta med aktiva åtgärder. Vi har föreslagit att det ska införas regler som anvisar en arbetsmetod i frågan om hur arbetet med aktiva åtgärder ska bedrivas – ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder. Vi pekar i lag ut vilka områden som arbetet ska omfatta. Vi föreslår också att regleringen om aktiva åtgärder för att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter avseende skollagsreglerad verksamhet ska flyttas till skollagen och att Skolinspektionen ska vara tillsynsmyndighet över reglerna. Vi har vidare föreslagit att arbetet med aktiva åtgärder ska utvidgas till att omfatta samtliga diskrimineringsgrunder såväl på arbetslivsområdet som på utbildningsområdet, inklusive det område som regleras i skollagen.

Den reglering vi har föreslagit är alltså generell så till vida att den metod som ska tillämpas bör kunna användas generellt när det gäller arbete med aktiva åtgärder. Vilka områden som ska omfattas av arbetet och hur dokumentationen ska utformas regleras däremot särskilt för respektive område. Vi har dock strävat efter att göra regleringen så lik som möjligt på de båda områden som omfattas av vårt förslag.

En utvidgning av de bestämmelser om aktiva åtgärder som vi har föreslagit till att omfatta fler samhällsområden skulle följaktligen kräva en omfattande analys och genomlysning av varje område för att de krav som ställs ska vara relevanta. Vi har också för de områden vi har lämnat förslag analyserat frågan om dubbelreglering och var reglerna ska placeras. När det gäller skollagsreglerad verksamhet har den analysen lett till att vi föreslagit att skyldigheten att arbeta med aktiva åtgärder för att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter ska regleras i skollagen. Motsvarande överväganden måste göras för de samhällsområden som man överväger att införa regler om aktiva åtgärder på.

## 12.3 Möjliga utvidgningar

### 12.3.1 Värnplikt och civilplikt

Diskrimineringskommittén och Utredningen om aktiva åtgärder på diskrimineringsområdet ansåg att samhällsområdet värnplikt och civilplikt skulle omfattas av krav på aktiva åtgärder. I 2 kap. 15 § DL stadgas förbud mot diskriminering vid värnplikt, civilplikt och annan motsvarande militär utbildning inom Försvarsmakten. Diskriminering är enligt lagen förbjuden vid mönstring eller annan utredning om personliga förhållanden enligt lagen om totalförsvarsplikt samt vid inskrivning för och under fullgörande av värnplikt eller civilplikt. Diskriminering är vidare förbjuden vid antagningsprövning till samt under fullgörande av annan motsvarande militär utbildning inom försvarsmakten. Förbudet omfattar dock inte diskriminering som har samband med ålder. Vidare finns enligt 2 kap. 16 § DL en skyldighet att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier och sexuella trakasserier i samband med sådan verksamhet som omfattas av 15 §.

I viss mån påminner området värnplikt och civilplikt om utbildningsområdet. Det handlar om ett antagningsförfarande och bedrivande av utbildning. Det kan därför ligga nära till hands att anta att det borde införas bestämmelser om aktiva åtgärder även på detta område och att reglerna kunde utformas med utbildningsområdet som förebild. Den reglering vi har föreslagit kan dock inte sägas vara så generell att den utan en ordentlig genomlysning av området kan utsträckas till att omfatta även samhällsområdet värnplikt och civilplikt. Metoden systematiskt arbete med aktiva åtgärder bör visserligen kunna utsträckas även till detta område, men vilken omfattning arbetet bör ha och hur det ska dokumenteras är frågor som är specifika för området och som först måste utredas.

### 12.3.2 Offentlig anställning

Offentlig anställning har nämnts som ett möjligt utvidgningsområde. Här har dock aldrig lämnats förslag om att det skulle omfattas av krav på aktiva åtgärder. I dagsläget omfattas relationen det allmänna gentemot allmänheten inte av regler om aktiva åtgärder.

Som vi redogjort för i avsnitt 3.1 finns den rättsliga utgångspunkten mot diskriminering i regeringsformen. Enligt 1 kap. 2 § RF gäller bl.a. att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och

värdighet. I femte stycket anges vidare att det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person.

Diskrimineringsförbud avseende offentlig anställning regleras i 2 kap. 17 § DL. Av bestämmelsen framgår att diskriminering är förbjuden även i andra fall än som avses i 5 eller 9–15 §§ när den som helt eller delvis omfattas av lagen (1994:260) om offentlig anställning bistår allmänheten med upplysningar, vägledning, råd eller annan sådan hjälp, eller på annat sätt i anställningen har kontakter med allmänheten.

Den svenska diskrimineringslagen ställer dock inte några uttryckliga krav på planmässigt arbete i syfte att leva upp till grundlagens målsättning. I enlighet med vad vi har redogjort för i avsnitt 5.3 har man i flera andra länder i diskrimineringslagstiftningen, vid sidan av de krav som följer av arbetsgivar- eller utbildningsanordnarrollen, pekat ut ett särskilt ansvar för myndigheter att arbeta med verksamhetsrelaterade främjandeåtgärder. Som framgår av avsnitt 5.3 finns sådana regler i bl.a. Storbritannien, Nordirland, Finland, Norge och Danmark.

DO har till utredningen framfört att myndigheten anser att bestämmelser om aktiva åtgärder vore önskvärda för all offentlig verksamhet, särskilt mot bakgrund av bestämmelsen i 1 kap 2 § RF. DO anser att det offentliga bör vara ett föredöme när det gäller respekten för alla människors lika värde och rättigheter. Offentlig verksamhet utförs på medborgarnas uppdrag och det är därför fullt rimligt att kräva att särskilda åtgärder vidtas i syfte att verka för att varje enskild medborgare ska bli bemött, bedömd och behandlad på ett sätt som är fritt från diskriminering, inklusive trakasserier. Därtill kommer enligt DO det faktum att det ibland inte finns något alternativ till att vända sig till en viss offentlig verksamhet. Det innebär att det är av extra stor vikt att det inom dessa typer av verksamheter inte sker någon kränkning av människors lika värde och rättigheter som har samband med någon av de sju diskrimineringsgrunderna. DO föreslår därför att all offentlig verksamhet ska omfattas av regler om aktiva åtgärder i syfte att motverka diskriminering och att främja lika rättigheter och möjligheter. Med offentlig verksamhet bör enligt

DO avses verksamhet bedriven av staten, landsting och kommuner och därtill knuten verksamhet.

Som konstaterats ovan är den reglering vi föreslagit inte så generell att den utan genomgång och analys av området offentlig anställning kan utsträckas till att omfatta detta. Det bör övervägas huruvida det finns skäl att införa någon form av regler om aktiva åtgärder inom nu behandlat område och i så fall vilken omfattning en sådan reglering ska ha på det specifika området.

### 12.3.3 Övriga samhällsområden

När det gäller övriga områden som omfattas av diskrimineringsförbud men inte av skyldigheten att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder[2] är det möjligt att det finns behov av att införa en skyldighet att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder. Detta kanske särskilt gäller på sådana områden där det allmänna tillhandahåller en samhällsservice. Även här gäller dock att en sådan utvidgning skulle kräva en djupgående analys av varje område för att undersöka förutsättningarna för en sådan reglering och hur den i så fall skulle utformas.

## 12.4 Ska det systematiska arbetet med aktiva åtgärder utvidgas till att omfatta fler samhällsområden?

**Utredningens bedömning:** Det systematiska arbetet med aktiva åtgärder bör utvärderas innan det eventuellt utvidgas till att omfatta ytterligare samhällsområden.

Mot bakgrund av bestämmelsen i 1 kap. 2 § regeringsformen och diskrimineringsförbudet i 2 kap. 17 § DL framstår det som en naturlig utveckling att utvidga skyldigheten att arbeta med aktiva åtgärder till att omfatta det område som betecknas som offentlig anställning. Vi delar bedömningen att det offentliga bör vara ett föredöme när det gäller respekten för alla människors lika värde och rättigheter. Som DO har framfört till utredningen är det särskilt viktigt att det

[2] Dvs. arbetsmarknadspolitisk verksamhet och arbetsförmedling utan offentligt uppdrag, start eller bedrivande av näringsverksamhet samt yrkesbehörighet, medlemskap i vissa organisationer, varor, tjänster och bostäder m.m., hälso- och sjukvården samt socialtjänsten m.m., socialförsäkringssystemet, arbetslöshetsförsäkringen och studiestöd.

inte sker någon kränkning av människors lika värde och rättigheter i offentlig verksamhet. Mot denna bakgrund borde krav på aktiva åtgärder införas även för offentlig verksamhet. Även området värnplikt och civilplikt framstår mot bakgrund av dess beröringspunkter med utbildningsområdet som ett område där det borde bedrivas ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder.

Då vi nu föreslår en ändrad reglering med skyldighet att arbeta enligt en anvisad arbetsmetod borde det vara möjligt att en eventuell utvidgning till andra samhällsområden utformas på motsvarande sätt. Vi gör emellertid bedömningen att det är rimligt att de nya reglerna först utvärderas innan de görs till förebild på andra områden. Då kan också uppbyggnaden av ett sådant arbete på de nya samhällsområdena dra nytta av de erfarenheter som gjorts.

Vid en eventuell framtida utvidgning krävs en analys över vilka samhällsområden som passar för ett arbete med aktiva åtgärder. En sådan analys bör, enligt vår mening, i vart fall omfatta de områden som rör myndighetsutövning och värnplikt och civilplikt.

# 13 Förslagens konsekvenser

## 13.1 Inledning

I kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning finns bestämmelser om skyldighet att genomföra konsekvensutredningar när nya eller ändrade föreskrifter föreslås.

Därutöver anges särskilt i direktiven att vi ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av våra förslag. I direktiven anges också att vi, med hänsyn till regeringens arbete med regelförenkling, ska 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. Vi ska i sammanhanget även beakta Statskontorets rapport *Aktiva åtgärder mot diskriminering – effekter och kostnader* (2011:4). Förslagen ska kostnadsberäknas och vi ska lämna förslag till finansiering.

Vi har i betänkandets olika avsnitt analyserat för- och nackdelar med respektive förslag och i en del fall presenterat alternativa lösningar. I detta avsnitt gör vi en mer övergripande och sammanfattande bedömning av de konsekvenser som våra förslag kan antas medföra.

## 13.2 Krav på redovisningen av konsekvenser av förslagen i ett betänkande

Bestämmelser om redovisning av konsekvenser av förslagen i ett betänkande finns i 14–15 a §§ kommittéförordningen.

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda ska enligt 14 § kommittéförordningen en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekono-

miska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska utredningen föreslå en finansiering.

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska enligt 15 § kommittéförordningen konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska enligt 15 a § kommittéförordningen förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet.

Närmare bestämmelser om konsekvensutredningens innehåll finns i 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

## 13.3 Problembeskrivning och målsättning

Reglerna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen har tillkommit som ett komplement till lagens diskrimineringsförbud då förbuden inte har ansetts tillräckliga för att driva utvecklingen om lika rättigheter och möjligheter framåt. Dagens regler om aktiva åtgärder har i princip överförts oförändrade till diskrimineringslagen från tidigare gällande lagar och har följaktligen skapats i en delvis annan kontext. Det gör att de regler som finns i dag om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen inte är enhetliga mellan de båda områdena arbetsliv och utbildning, men inte heller gentemot diskrimineringsförbuden som omfattar sju diskrimineringsgrunder medan skyldigheten att vidta aktiva åtgärder endast omfattar tre av dessa på arbetslivsområdet och fem på utbildningsområdet.

En del av problemet med dagens regler är att de är av ramlagskaraktär, vilket bidrar till svårigheten att tillämpa dem och att utöva tillsyn över dem. När diskrimineringslagen trädde i kraft år 2009 dröjde det ett par år innan DO genomförde tillsyn över reglerna om aktiva åtgärder. Detta kan säkert ha påverkat synen på reglernas effekter, men det har också framförts att den bristande tillsynen kan bero på att de flesta av reglerna är svåra att tillämpa då det i lagen anges att åtgärder ska vidtas i syfte att nå ett mål, men inte vilka åtgärder

som ska vidtas. Det är svårt att säga vad som beror på vad – om den bristande tillsynen är orsaken till att reglerna inte följs i så stor utsträckning som de borde eller om det är reglernas utformning som är bakgrunden till att tillsynen brister. Förmodligen rör det sig om en kombination av dessa faktorer.

DO är tillsynsmyndighet över diskrimineringslagen och har när det gäller bestämmelserna om aktiva åtgärder en uppgift som tangerar t.ex. Arbetsmiljöverkets och Skolinspektionens tillsynsuppdrag. Huruvida detta är ett problem eller inte är en av de frågor som vi haft i uppdrag att utreda.

Vår övergripande uppgift har varit att lämna förslag på hur regler om aktiva åtgärder ska utformas för att de ska fungera som effektiva medel för att förebygga diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter. Vi har haft till uppgift att föreslå regler om aktiva åtgärder som är tydliga och ändamålsenliga, och analysera hur de regler som föreslås förhåller sig till andra regler. Vi har även haft till uppgift att ta ställning till om kraven på aktiva åtgärder ska kombineras med sanktioner och, för det fall sådana bör finnas, lämna förslag på vilka sanktioner som bör införas och hur dessa ska drivas igenom. Slutligen har vi haft till uppgift att föreslå hur tillsyn över regler om aktiva åtgärder ska bedrivas och hur tillsynen ska förhålla sig till andra myndigheters arbete på området.

Vårt övergripande mål har varit att lämna förslag på regler om aktiva åtgärder som kan bidra till att det blir enklare att följa reglerna och som kan leda till att det förekommer ett kontinuerligt och systematiskt arbete med aktiva åtgärder. De regler vi har föreslagit att de ska vitessanktioneras är de vi anser att det är viktigt att de följs för att arbetet ska få effekter. Tillsynen är enligt vår uppfattning en viktig del. Tillsynsmyndigheten ska i första hand tillse att reglerna följs frivilligt och kan bidra till att uppmärksamma brister i arbetet. Om det trots det föreligger brister i arbetet är det viktigt att det finns sanktioner.

Översynen har gjorts med ett helhetsperspektiv och förslagen i de olika delarna samverkar och bör ses som en helhet.

## 13.4 Sammanfattning av utredningens förslag

Vi har med utgångspunkten i förekomsten av diskriminering och överväganden med anledning av de effektundersökningar som gjorts funnit att det alltjämt bör finnas lagreglerade krav på att arbetsgivare

och utbildningsanordnare ska utföra ett arbete med aktiva åtgärder. Vi har gjort bedömningen att frågan om huruvida regler om aktiva åtgärder kan fylla syftet att motverka diskriminering och främja lika möjligheter är så komplex att det är svårt att genom olika utredningar kunna leda i bevis att det förhåller sig på det ena eller det andra sättet. Ytterst handlar det om attitydpåverkan och vi anser att det är uppenbart att det är flera faktorer i ett samhälle som i samverkan kan leda till minskad diskriminering och att alla ges lika möjligheter och rättigheter. Vi har gjort bedömningen att en skyldighet att arbeta med aktiva åtgärder kan var en sådan pusselbit som leder utvecklingen framåt. Vår slutsats är således att det är befogat att ha kvar regler om aktiva åtgärder i lag, även om det innebär en viss administrativ börda och andra kostnader för de verksamheter som åläggs denna skyldighet. Vi har gjort bedömningen att fördelarna med ett förebyggande och främjande arbete överväger de nackdelar som finns.

Då arbetet med aktiva åtgärder är avsett att vara ett komplement till diskrimineringsförbuden och dessa omfattar diskrimineringsgrunderna kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder anser vi att även skyldigheten att utföra ett arbete med aktiva åtgärder ska omfatta samtliga dessa diskrimineringsgrunder. Det finns historiska förklaringar till att reglerna om aktiva åtgärder inte omfattat samtliga diskrimineringsgrunder. Med den förändring vi föreslår anser vi att det inte föreligger något hinder till att låta reglerna omfatta alla diskrimineringslagens diskrimineringsgrunder.

Vårt övergripande mål har varit att lämna förslag på hur arbetet med aktiva åtgärder ska bedrivas i syfte att vara ett effektivt medel för att förebygga diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter. För att uppnå detta syfte har vi övervägt och analyserat hur arbetet med aktiva åtgärder ska bedrivas. Vi föreslår att det införs en skyldighet att bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder och anvisar hur ett sådant arbete ska utföras. Det systematiska arbetet ska ske i samverkan med arbetstagare respektive studenter och innehålla momenten undersökning, analys, åtgärder samt uppföljning och utvärdering. I det systematiska arbetet ingår skyldigheten för arbetsgivare att göra en lönekartläggning. Fokus i det systematiska arbetet med aktiva åtgärder ligger med vårt förslag på den metod vi föreslår. Arbetet ska dokumenteras men det behöver inte samlas i en plan. Dokumentationen ska vara ett stöd i det systematiska arbetet.

Vi har utrett och analyserat hur reglerna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen förhåller sig till andra lagar och även hur DO:s tillsynsarbete förhåller sig till andra myndigheters. Mot bakgrund av denna analys har vi föreslagit att arbetet med aktiva åtgärder på arbetslivsområdet och universitets- och högskoleområdet alltjämt ska regleras i diskrimineringslagen och att DO ska vara tillsynsmyndighet över reglerna. När det gäller regler om aktiva åtgärder i skollagsreglerad verksamhet har vi i syfte att effektivisera och underlätta arbetet föreslagit att de ska flyttas från diskrimineringslagen till skollagen och samordnas med reglerna mot kränkande behandling. Vi har även föreslagit att tillsynsansvaret i denna del flyttas från DO till Skolinspektionen.

När det gäller hur reglerna ska sanktioneras har vi föreslagit att möjligheten att besluta om vitesföreläggande ska vara kvar. De regler i diskrimineringslagen som vi föreslår ska vitessanktioneras är skyldigheten att bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder och omfattningen av detta samt skyldigheten att dokumentera arbetet. Även skyldigheten inom arbetslivsområdet att lämna den information som behövs för den lagstadgade samverkan föreslår vi ska vitessanktioneras. Det handlar om att tillse att det systematiska arbetet genomförs.

Vi har föreslagit att DO ska ges rätt att utfärda vitesförelägganden avseende brister i skyldigheten att bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen. Som en följd av detta har vi föreslagit att Nämnden mot diskriminering ska avskaffas och att DO:s beslut om viten ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Vi har här även föreslagit att centrala arbetstagarorganisationer får en rätt att vända sig till DO och begära att vitesföreläggande utfärdas och en rätt att överklaga beslut fattade med anledning av en sådan framställning.

## 13.5 Alternativa lösningar

I våra direktiv utgår regeringen från att det alltjämt ska förekomma ett arbete med aktiva åtgärder. Detta har varit utgångspunkten för vårt arbete och vi har därför inriktat utredningsarbetet mer på *hur* vi ska kunna skapa ett fungerande arbete med aktiva åtgärder som uppfyller syftet med ett sådant arbete än på om det *ska* finnas ett arbete med aktiva åtgärder över huvud taget. Vi har också kontinuerligt i våra överväganden redogjort för alternativa lösningar.

Vi har övervägt att avstå från att reglera arbetet med aktiva åtgärder i avsnitt 7.1, men kommit till slutsatsen att aktiva åtgärder bör regleras i lag. Därefter har vi övervägt olika lösningar av reglernas placering i avsnitt 7.2. Vi har i kapitel 8 övervägt hur arbetet med aktiva åtgärder ska bedrivas för att leda till att syftet med reglerna uppfylls och här redogjort för och övervägt tre olika system samt beskrivit för- och nackdelar med dessa.

När vi har kommit fram till att vi anser att arbetet med aktiva åtgärder ska ske genom ett systematiskt arbete har vi i kapitel 9–11 gått över till att lämna förslag på hur reglerna ska utformas. Även i dessa tre förslagskapitel har vi kontinuerligt redogjort för hur regleringen ska utformas och i de fall vi bedömt att det finns alternativa lösningar även diskuterat sådana. Vi har genom att ändra reglerna om dokumentationen och ta bort kravet på två planer på arbetslivsområdet sökt minska de administrativa bördorna för arbetsgivarna. När det gäller lönekartläggningen och frågan om huruvida den ska ske årligen eller vart tredje år har vi redogjort för för- och nackdelar med respektive lösning i avsnitt 9.6. När det gäller tillsyn och sanktioner har vi t.ex. i avsnitt 11.4.1 övervägt möjligheten att ersätta en reglerad tillsyn med en annan form av styrning i form av information och rådgivning. Vi har dock kommit till slutsatsen att fördelarna med en lagreglerad tillsyn med möjlighet att meddela sanktioner överväger eventuella nackdelar.

Vi har inledningsvis och under arbetets gång samrått med den expert- och referensgrupp som finns knuten till utredningen, men även haft möten med berörda organisationer och myndigheter.

De förslag vi har lämnat är de som vi anser bäst uppfyller syftet med en reglering av aktiva åtgärder och när det gäller tillsyn och sanktioner de förslag som vi anser är de bästa verktygen i att bidra till att reglerna tillämpas.

## 13.6 Vilka berörs av förslagen?

Huvuddelen av våra förslag berör först och främst arbetsgivare och utbildningsanordnare, eller enligt skollagens terminologi huvudmän, som är de som ska tillämpa reglerna. I dessa två grupper ingår såväl offentliga som privata arbetsgivare, utbildningsanordnare och huvudmän. Genom att det finns arbetsgivare som passar in på beskrivningen små företag berör våra förslag även små företags arbetsförutsättningar. Bland såväl arbetsgivare som utbildningsanordnare/huvudmän

finns företag vilket innebär att även denna grupp berörs av våra förslag. Samtliga de som omfattas av vårt förslag ska redan i dag bedriva ett arbete med aktiva åtgärder – vi förslår alltså ingen utvidgning av den kretsen. De förändrade reglerna innebär dock initialt ett merarbete för arbetsgivare, utbildningsanordnare och huvudmän innan arbetet med de nya reglerna satt sig.

Vi har föreslagit en ändring av den gräns som avgör vilka arbetsgivare som skriftligen ska dokumentera den del av sitt systematiska arbete med aktiva åtgärder som rör lönekartläggningen. Genom detta förslag utvidgas den krets som skriftligen ska dokumentera arbetet med lönekartläggning. Förslaget att ändra denna gräns kommer beröra små företags arbetsförutsättningar (företag med mellan 10 och 24 anställda), dock inte i förhållande till stora företag utan i förhållande till vad som gäller i dag.

Genom att merparten av arbetsgivare på svensk arbetsmarknad är anslutna till en arbetsgivarorganisation berörs även dessa organisationer – som företrädare för sina medlemmar – indirekt av våra förslag. De ändrade reglerna kan förväntas innebära att flera arbetsgivare vänder sig till sin arbetsgivarorganisation för stöd och hjälp.

Våra författningsförslag berör även arbetstagare, studenter, elever och barn på ett generellt plan. Enligt gällande diskrimineringslag finns en samverkansskyldighet på arbetslivsområdet, men inte på utbildningsområdet. Vi förslår nu en samverkansskyldighet på båda områdena och att det av dokumentationen ska framgå hur denna samverkansskyldighet har genomförts. På högskole- och universitetsområdet kommer studentorganisationer att beröras. På arbetslivssidan fullgörs samverkansskyldigheten ofta gentemot arbetstagarorganisationer. Vårt förslag om att en redogörelse för samverkansskyldigheten ska finnas med i dokumentationen berör därför sådana organisationer, liksom förslaget om utökad rätt till information för att kunna fullgöra samverkan. Vår bedömning är att kravet på dokumentation gör att det blir svårare att underlåta att samverka med såväl arbetstagare som studenter. Arbetstagare och studenter berörs dock inte som individer av förslaget till ändrade regler mer än indirekt då hela tanken med de åtgärder som vidtas med anledning av det systematiska arbetet är att de ska vara generella. Ingen enskild kan hävda rättigheter med stöd av reglerna om aktiva åtgärder.

I de verksamheter som regleras i skollagen har redan tidigare gällt krav på medverkan enligt förordningen (2006:1083) om barns och elevers deltagande i arbetet med planer mot diskriminering och kränkande behandling. När nu arbetet i stället blir en del av det

systematiska kvalitetsarbetet kommer kravet på medverkan i stället regleras i skollagen. Förordningen blir därför överflödig och kan upphävas. Här innebär dock kravet på medverkan inte någon förändring i praktiken.

Genom vårt förslag att skyldigheten att arbeta med aktiva åtgärder ska omfatta samtliga diskrimineringsgrunder kommer kretsen av organisationer som indirekt berörs av reglerna att öka. Tidigare har endast tre diskrimineringsgrunder av sju på arbetslivsområdet omfattats av regleringen och fem av sju på utbildningsområdet.

Förslaget om att flytta regler från diskrimineringslagen till skollagen och tillsynen i dessa delar från DO till Skolinspektionen berör även DO, Skolinspektionen och Skolverket.

Våra förslag om tillsyn och sanktioner – och genom detta även reglerna som sådana – berör DO som alltjämt ska vara tillsynsmyndighet över reglerna i diskrimineringslagen. Vi har också förslagit att Nämnden mot diskriminering ska avskaffas vilken självklart får betydelse främst för nämnden och DO, men även för andra aktörer – t.ex. de centrala arbetstagarorganisationerna – genom att systemet för överklagande och ärendenas drivande blir ett annat.

Med vårt förslag att avskaffa nämnden följer ett förslag om att DO:s beslut ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detta förslag berör de allmänna förvaltningsdomstolarna som därmed kan få ett tillskott av mål.

### Särskilt om berörda företag

När det gäller berörda företag så omfattar våra förslag företag i offentlig sektor och privata företag. Förslagen omfattar samtliga företag som är arbetsgivare oavsett bransch. Det ska dock betonas att detta gäller redan i dag. Kretsen av berörda företag vidgas inte genom vårt förslag. När det gäller våra förslag på utbildningsområdet omfattar även dessa förslag företag eftersom det finns privata företag som är utbildningsanordnare och huvudmän för skolor och förskolor.

Små och medelstora företag (SMF, benämns ofta SME Small and Medium Enterprises) utgör cirka 99 procent av alla företag i Sverige. I Sverige tillämpas Europeiska kommissionens definition av små och medelstora företag, SME.[1] SME delas upp i följande kategorier:

[1] Se Tillväxtverkets hemsida www.tillvaxtverket.se.

- *Mikroföretag* utgörs av företag med färre än 10 anställda och med en årsomsättning eller balansomslutning under 2 miljoner euro per år.
- *Små företag* definieras som företag med färre än 50 anställda och med en årsomsättning eller balansomslutning som understiger 10 miljoner euro per år.
- *Medelstora företag* är företag som har färre än 250 anställda och med en årsomsättning eller balansomslutning som inte överstiger 50 miljoner respektive 43 miljoner euro per år.

Genom vårt förslag att ändra gränsen för vilka arbetsgivare som ska vara skyldiga att skriftligen dokumentera sitt arbete med aktiva åtgärder avseende lönekartläggning, från 25 anställda till 10 anställda, kommer ca 19 700[2] fler arbetsgivare att omfattas. De företag som helt undantas från kravet på skriftlig dokumentation blir med vårt förslag de s.k. mikroföretagen.

## 13.7 Kostnader och andra konsekvenser av våra förslag

Vi har lagt ett antal förslag som kan komma att få ekonomiska och andra konsekvenser för dem som berörs. Vi redogör nedan för de förslag vi har lagt och för de konsekvenser som vi bedömer att dessa kan komma att medföra.

Rent generellt ska betonas att vi anser att den metod vi föreslår – att arbetsgivare och utbildningsanordnare ska bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder – kommer att medföra effektivitetsvinster jämfört med nu gällande regler. Enligt gällande rätt är arbetet med aktiva åtgärder inte sammanhängande utan mer av ad hoc karaktär. Genom att vi inför en metod för arbetet med aktiva åtgärder kommer arbetsgivare och utbildningsanordnare att få något att knyta upp arbetet kring vilket vi bedömer bör underlätta. Dokumentationen ska vara ett stöd i detta arbete. Reglerna på arbetslivs- och utbildningsområdet har så långt det är möjligt gjorts lika vilket bör ytterligare underlätta för utbildningsanordnare som bedriver ett aktivt arbete såväl som arbetsgivare som i sin egenskap av utbildningsanordnare. Genom att vi utformat reglerna med arbetsmiljölagstiftningen som förebild borde också inledningen av arbetet underlättas

[2] Enligt Tillväxtverkets regelräknare.

då det systematiska arbetsmiljöarbetet bör vara välkänt för de flesta av de arbetsgivare som omfattas av vårt förslag. Vi anser också att vårt förslag i huvudsak handlar om att öka systematiken och hitta en metod för ett arbete som det i stor utsträckning redan finns en skyldighet att utföra i dag. Vår bedömning är mot bakgrund av detta att vårt förslag kommer att leda till en effektivisering av främjandearbetet bl.a. genom att det kommer att verksamhetsanpassas. Det bör leda till positiva effekter såväl för arbetsgivare och utbildningsanordnare som för arbetstagare, studenter och elever.

Vi har också gjort bedömningen att vårt förslag sett till sin helhet inte bör medföra något betydande merarbete av betungande administrativ karaktär varken genom att inkludera ytterligare diskrimineringsgrunder eller genom att införa ett krav på ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder. Det arbete som redan i dag ska göras, t.ex. avseende riktlinjer gällande rekrytering, att undanröja attityder och stoppa aktiviteter som kan anses kränkande, bör inte skilja sig i någon avgörande mening avseende de olika diskrimineringsgrunderna.

Inget av våra förslag riktar sig direkt till kommuner och landsting. Däremot berörs dessa i sin egenskap av arbetsgivare respektive utbildningsanordnare/huvudmän. När det gäller ekonomiska och andra konsekvenser av våra förslag får därför hänvisas till vad som gäller förslagen i dess helhet.

Ett arbete med aktiva åtgärder har till syfte 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. Syftet med de regler som betänkandet behandlar är bl.a. att bidra till jämställdhet mellan kvinnor och män och öka möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Vi anser att våra förslag har en positiv inverkan i dessa avseenden då vi bedömer att de föreslagna reglerna bör ha bättre förutsättningar att uppfylla syftet med en reglering om aktiva åtgärder. Då de förslag vi lägger syftar till att effektivisera och förenkla detta arbete för att det ska bli mer effektivt bör våra förslag verka positivt för jämställdhet och jämlikhet, integration osv. De bör också bidra till att underlätta arbetssituationen, utbildningssituationen eller inträdet till arbetsmarknaden för de grupper som omfattas av någon av diskrimineringsgrunderna.

Vi gör bedömningen att våra förslag i övrigt inte kommer att medföra några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten eller det förebyggande arbetet eller för sysselsättning

och offentlig service i olika delar av landet (se 15 § kommittéförordningen).

### 13.7.1 Hur kostnaderna har beräknats

För att beräkna de kostnadsmässiga konsekvenserna av våra förslag har vi utgått från Tillväxtverkets regelräknare och databasen Malin. Där finns siffror på vad dagens bestämmelse om lönekartläggning kostar samt vad kostnaden är för att upprätta handlingsplan för jämställda löner och jämställdhetsplan. Siffrorna i Malin är från år 2012 om de omfattar informationskrav med en kostnad över 30 miljoner kronor. Informationskrav understigande 30 miljoner kronor uppdaterades inte år 2012 utan där avser siffrorna 2009 års uppdatering. Sifforna som gäller löner är från år 2006. Sifforna som vi använt i våra beräkningar är mot bakgrund av detta några år gamla vilket självklart påverkar resultaten.

Svenskt Näringsliv har till utredningen framfört att organisationen anser att utredningen inte kunnat presentera korrekta och aktuella uppgifter angående förslagens ekonomiska och andra konsekvenser. Svenskt Näringsliv har invänt mot att uppgifterna om antalet berörda företag och kostnadsberäkningarna härrör från år 2006, nästan 10 år gamla siffror. Organisationen har uppgett att antalet berörda företag i verkligheten rör sig om minst 22 000. Några alternativa siffror eller beräkningar har dock inte presenterats. Vi har inte haft tillgång till några andra siffror än Tillväxtverkets och inte något annat sätt att beräkna kostnaderna än regelräknaren. Vi har inte heller – mot bakgrund av den tid vi tilldelats – haft möjlighet att genomföra konsekvensanalysen på något annat sätt än vad vi har gjort.

Vi anser dock att det relevanta inte är de exakta talen utan relationerna mellan kostnaderna för att utföra ett arbete med en plan respektive utan, mellan dagens båda planer osv. Även om siffrorna inte stämmer exakt anser vi att man kan dra slutsatser av dem som handlar om att vissa krav på åtgärder är dyrare än andra, att kostnaderna ökar om frekvensen och omfattningen ökar etc. De beräkningar vi har gjort med hjälp av Malin finns i bilaga 5.

### 13.7.2 Förslaget om ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder

Vi har föreslagit en förändring av reglerna om aktiva åtgärder vilket innebär att fokus i arbetet med aktiva åtgärder ska ligga på arbetsmetoden – det systematiska arbetet med aktiva åtgärder. Vi har föreslagit att det i diskrimineringslagen anges vilka moment metoden ska innehålla och också inom vilka områden i en verksamhet som metoden ska tillämpas. Motsvarande ändring har vi föreslagit i skollagen. Där har vi valt att tydliggöra att allt arbete med aktiva åtgärder, inklusive det mot kränkande behandling, ska vara en del av det systematiska kvalitetsarbetet.

Förslagen berör i första hand de som ska vara skyldiga att bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder – dvs. arbetsgivare och utbildningsanordnare samt enligt skollagen huvudmän. Eventuella kostnader bör uppstå initialt när reglerna träder i kraft. Det kan komma att krävas utbildning om de nya reglerna såväl på arbetslivsområdet som på universitets- och högskoleområdet samt i skollagsreglerad verksamhet. Efter dessa inledande kostnader bör inte de förändrade reglerna leda till högre kostnader för verksamheterna. Samtliga som berörs av förslaget ska redan i dag bedriva ett arbete med aktiva åtgärder. Vi gör därför bedömningen att arbetet med aktiva åtgärder enligt den arbetsmetod som vi föreslår inte kommer att kräva större resurser än vad som krävs för att följa dagens regler. Tvärtom anser vi att den metod vi föreslår kan komma att underlätta arbetet. Vi bedömer att den internutbildning som kan bli aktuell är av sådan art som det bör finnas beredskap för i en verksamhet.

När de nya reglerna i diskrimineringslagen träder i kraft kan det inledningsvis bli en något ökad belastning på DO. Det kan antas att ett större antal arbetsgivare och utbildningsanordnare kommer att ta kontakt med myndigheten för att få besked om hur reglerna ska tillämpas. Även inom myndigheten kommer det att behöva vidtas utbildningsinsatser med anledning av att reglerna ändras. Vi gör dock bedömningen att en sådan tillfällig ökad arbetsbörda ryms inom befintliga anslag.

DO har till utredningen framfört att myndigheten beräknar att det kommer att uppstå ett antal kostnader av engångskaraktär med anledning av förslaget, kanske främst när det gäller utvidgningen av reglerna till att omfatta samtliga diskrimineringsgrunder. Vi redogör för DO:s uppfattning nedan i avsnitt 13.7.3. De kostnader som DO har uppskattat är av engångskaraktär och avser i huvudsak utbild-

ningsinsatser och revidering av material och verktyg, såväl tryckt som internetbaserat.

När de nya reglerna i skollagen träder i kraft kan det inledningsvis bli en något ökad belastning på Skolinspektionen och Skolverket. Det kan antas att ett större antal huvudmän kommer att ta kontakt med myndigheterna för att få information om de nya reglerna och råd om hur de ska tillämpas. Även inom såväl Skolinspektionen som Skolverket kommer det att behöva vidtas utbildningsinsatser med anledning av det tillkommande området. Även för dessa myndigheter bör den ökade arbetsbördan rymmas inom befintliga anslag.

När det gäller information om de ändrade reglerna externt skulle det på Skolverket enligt uppgift kunna röra sig om informationsinsatser kring den nya lagstiftningen på verkets hemsida och i dess upplysningstjänst. Men det skulle också enligt Skolverket kunna bli aktuellt med nationella konferenser för att introducera den nya lagstiftningen. Utöver det kommer den nya lagstiftningen att sippra ner i redan existerande projekt.

### 13.7.3 Förslaget att utvidga reglerna till samtliga diskrimineringsgrunder

Vi har föreslagit att reglerna om skyldighet att bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder ska omfatta samtliga diskrimineringsgrunder, dvs. förslaget innebär en viss utvidgning jämfört med dagens regler. Förslaget berör samma krets som i avsnittet ovan.

Det systematiska arbetet med aktiva åtgärder bör ske samordnat hos en arbetsgivare eller i en utbildningsverksamhet. Att arbetet ska omfatta fler diskrimineringsgrunder innebär att villkor, arbets- eller studiemiljö och rutiner ska analyseras ur fler aspekter. Detta bör dock inte innebära något större merarbete. De åtgärder som kan komma i fråga att vidta kommer i många avseenden sannolikt att bli desamma oavsett diskrimineringsgrund. Ett förebyggande arbete handlar många gånger om just norm- och värdegrundsarbete och bemötandefrågor. Sådant arbete skiljer sig sannolikt inte mycket åt beträffande de olika diskrimineringsgrunderna. De ekonomiska konsekvenser som kan komma att uppstå på grund av förslaget bedömer vi mot denna bakgrund är av samma slag som de som uppstår med anledning av förslaget om en skyldighet att vidta ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder. De tillkommande diskrimineringsgrunderna bör ingå i en sådan utbildning som vi bedömer kan behövas. Efter dessa

inledande kostnader bedömer vi att utvidgningen inte bör få några större ekonomiska konsekvenser eller någon ökad administrativ börda av betydelse.

På utbildningsområdet, såväl det som alltjämt föreslås ska omfattas av regleringen i diskrimineringslagen som det som föreslås regleras i skollagen, anser vi att det finns än mindre anledning att anta att utökningen av reglerna till att omfatta fler diskrimineringsgrunder kommer att medföra någon ökad administrativ börda av betydelse. Här tillförs dessutom endast två diskrimineringsgrunder. Vi gör bedömningen att förslaget kommer leda till en effektivisering av ett i stora delar redan pågående arbete.

DO har till utredningen framfört att myndigheten översiktligt räknat uppskattar att kostnader av engångskaraktär för revidering av tryckt informationsmaterial, revidering av internetbaserade metodverktyg, revidering av kursinnehåll och viss kompetensutveckling sammanlagt kommer att uppgå till mellan 800 000 kronor och 1 miljon kronor. Kostnaderna fördelar sig enligt följande. Kompetensutvecklingsinsatser av engångskaraktär motsvarande ungefär 200 000 kronor kommer att krävas för utredarna på granskningsenheten. Revidering av handlednings- och metodmaterial inklusive tryckt upplaga beräknas kosta 300 000 kronor. Att revidera innehållet i internetbaserade metodstöd och verktyg beräknas kosta 200 000 kronor och revidering av kursinnehåll 100 000 kronor. Slutligen beräknar man att kostnaden för riktade informationsinsatser kommer att uppgå till 200 000 kronor.

Vi gör bedömningen att DO redan har den kunskap som krävs om samtliga diskrimineringsgrunder eftersom DO är tillsynsmyndighet för hela diskrimineringslagen. I övrigt torde konsekvenserna för DO motsvara de som har beskrivits i avsnitt 13.7.2, dvs. initiala kostnader för utbildning.

Skolinspektionen blir tillsynsmyndighet över de nya reglerna i skollagen och Skolverket, som på skollagens område är den myndighet som meddelar föreskrifter och allmänna råd samt håller i utbildningar, får nya regler att förhålla sig till. För dessa båda myndigheter blir det en tillkommande arbetsuppgift att även ha ansvar för det arbete som DO ansvarar för i dag på det skollagsreglerade området. Vi redogör särskilt för konsekvenserna med anledning av detta förslag i avsnitt 13.7.7 och 13.7.8 nedan.

### 13.7.4 Förslaget att arbetsgivare ska vidta åtgärder för att främja en jämn könsfördelning på ledande positioner

Förslaget att en arbetsgivare ska vidta åtgärder för att främja en jämn könsfördelning på även ledande positioner innebär egentligen inte någon förändring jämfört med gällande rätt. Arbetsgivare ska redan i dag vidta åtgärder för att främja en jämn fördelning mellan kvinnor och män i skilda typer av arbeten och inom olika kategorier av arbetstagare och förslaget innebär en förändring på så sätt att det uttryckligen av lagtexten ska framgå att de främjande åtgärderna även ska innefatta ledande positioner i verksamheten. Vi bedömer inte att förslaget bör medföra några ekonomiska konsekvenser, jämfört med dagens reglering.

Tydliggörandet bör förhoppningsvis kunna bidra till att åtgärder vidtas och att det blir en jämnare könsfördelning på ledande positioner.

### 13.7.5 Förslaget som rör lönekartläggningen

Reglerna om lönekartläggning behålls i princip oförändrade. Däremot kommer de med vårt förslag att vara en del av det systematiska arbetet med aktiva åtgärder och dokumenteras tillsammans med det övriga arbetet. Vi föreslår två förändringar som kommer att medföra ekonomiska konsekvenser för arbetsgivare. Det handlar om det förslag till ändringar såvitt avser arbetsgivares skyldighet att genomföra lönekartläggning som riksdagen uppdragit till regeringen att återkomma med lagförslag om. Vi föreslår mot den bakgrunden lagförslag om att lönekartläggning ska genomföras varje år i stället för var tredje och att kravet på att skriftligen dokumentera arbetet med lönekartläggningen ska gälla för samtliga arbetsgivare som vid det senaste kalenderårsskiftet sysselsatte 10 eller fler arbetstagare. I dag är gränsen 25 arbetstagare.

När det gäller skyldigheten att genomföra lönekartläggningar omfattas redan i dag samtliga arbetsgivare. Vårt förslag motsvarar i princip gällande rätt rent innehållsmässigt så det ligger nära till hands att dra slutsatsen att det blir tre gånger så kostsamt att göra kartläggningen varje år som var tredje år. Det får dock förutsättas att arbetet får vissa effektivitetsvinster av att utföras mer kontinuerligt och att processen därför blir enklare och snabbare att genomföra jämfört med om kartläggningen endast görs vart tredje år. Hur mycket

lägre det blir beloppsmässigt är svårt att uppskatta. När det gäller konsekvenserna av vårt ändrade dokumentationskrav blir det ännu svårare att med utgångspunkt i dagens kostnader göra en uppskattning av de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag. Det dokumentationskrav vi föreslår går inte att jämföra rakt av med de två planer som det ställs krav på enligt gällande rätt. Att vi förändrar dokumentationskravet, som är tänkt att vara ett stöd i det systematiska arbetet och inte en åtgärd i sig, anser vi begränsar såväl den administrativa bördan som de ekonomiska konsekvenserna allt annat oförändrat. Den analys vi har gjort (avsnitt 13.7.5 och 13.7.6 samt bilaga 5) med hjälp av Tillväxtverkets siffror kan därför inte ses som annat än en grov uppskattning av de kostnadsmässiga effekterna av ett genomförande av de två föreslagna ändringarna.

Enligt Tillväxtverkets regelräknare är de uppskattade kostnaderna för dagens lönekartläggningsbestämmelse drygt 78 miljoner kronor. Om man ändrar frekvensen till varje år blir kostnaden i stället drygt 230 miljoner kronor vilket ger en differens på över 150 miljoner kronor. Som redan sagts bör den verkliga kostnaden bli lägre med hänsyn till förväntade effektivitetsvinster. Vi har räknat med att det finns ca 19 700 företag som har mellan 10–24 anställda. Siffran har vi räknat fram med hjälp av de värden som finns inlagda i regelräknaren avseende lönekartläggningskravet och dagens båda plankrav. Enligt statistik från SCB ska det finnas 22 309 företag som har mellan 10–19 anställda. Det är inte möjligt att söka siffran 10–24 anställda i denna databas. Det innebär att antalet företag som berörs bör vara fler än den population vi räknat med i Malin. För relationen mellan sifforna framstår det, trots det, som lämpligast att använda den summa som finns i regelräknaren. Vi anser också att det viktigaste inte är de exakta beloppen. Vi anser att det inte går att få en exakt siffra på vad den dokumentation vi föreslår kommer att kosta innan bestämmelsen har tillämpats. Det intressanta blir därför som vi konstaterat ovan relationen mellan siffrorna och inte beloppen i sig.

Genom att använda de värden som finns i Tillväxtverkets regelräknare kan man utläsa att skillnaden i kostnad mellan att genomföra en lönekartläggning med eller utan skriftlig dokumentation inte är så stor. Tyngsta delen av kostnaderna ligger i lönekartläggningsarbetet och inte i dokumentationen av detta. Mot bakgrund av detta drar vi slutsatsen att vårt förslag om att öka frekvensen av hur ofta lönekartläggning ska genomföras är det som kommer att leda till den största kostnadsökningen.

### 13.7.6 Förslaget om dokumentation

#### Arbetslivsområdet

Enligt gällande rätt ska en arbetsgivare som vid det senaste kalenderårsskiftet sysselsatte 25 eller fler anställda upprätta två planer, dels en jämställdhetsplan, dvs. en plan över det arbete som vidtas avseende diskrimineringsgrunden kön, dels en handlingsplan för jämställda löner som dokumenterar lönekartläggningsarbetet. Jämställdhetsplan och handlingsplan för jämställda löner ska upprättas vart tredje år. Med vårt förslag ersätts dessa båda planer med ett krav på att arbetet ska dokumenteras. Vi föreslår att det systematiska arbetet med aktiva åtgärder ska dokumenteras *årligen*.

Det är vår bedömning att vårt förslag innebär en lättnad jämfört med gällande rätt. Dokumentationen ska utgöra ett stöd i det arbete som fortlöpande ska vidtas i en verksamhet. Hur stor påverkan på arbetsbelastning och kostnader som ändringen av frekvensen av dokumentationen kan komma att leda till blir svårare att beräkna eftersom det inte är dagens planer som vi ändrar frekvensen på. Det kan endast göras uppskattningar och vi anser att det faktum att dokumentationen med vårt förslag i vart fall inte avser två planer bör leda till att det är mindre kostsamt att framställa den än vad det är att framställa dagens två planer. Det kan också förutsättas att ett årligt arbete leder till att det byggs upp en annan kompetens i verksamheten vilket bör bidra till att arbetsbelastningen inte ökar nämnvärt utan tvärtom att man kan dra större nytta av sina erfarenheter och inte behöver ”börja om från början”. Att det systematiska arbetet ska dokumenteras årligen anser vi ökar förutsättningarna att bedriva en effektiv tillsyn och bör också bidra till att underlätta det systematiska arbetet för arbetsgivaren. Vi anser att dokumentationen därigenom även kan anses bidra till att reglerna får önskad effekt.

Utvidgningen av den krets som kommer att omfattas av skyldighet att upprätta en skriftlig dokumentation avseende de delar av arbetet som rör lönekartläggningen kommer däremot att leda till ökade kostnader för de arbetsgivare som inte omfattas av dagens plankrav – de som har mellan 10 och 24 anställda.

Även avseende handlingsplan för jämställda löner och jämställdhetsplan finns uppgift om beräknade kostnader i Tillväxtverkets regelräknare. Uppskattad totalkostnad för att upprätta en handlingsplan för jämställda löner uppges vara ca 2,1 miljoner kronor. En ändring av frekvensen i regelräknaren till årlig ger en uppskattad kostnad

om knappt 6,5 miljoner kronor vilket skulle innebära en ökning med drygt 4 miljoner kronor, allt annat oförändrat. Gruppen arbetsgivare med 10–24 anställda omfattas inte av kravet enligt gällande rätt. Med vårt förslag kommer de omfattas av kravet på att skriftligen dokumentera sitt arbete avseende lönekartläggningen. Av de beräkningar vi gjort i regelräknaren för arbetsgivare med 10–24 anställda kan man utläsa att kostnaden för att upprätta den del av dokumentationen som rör lönekartläggningsarbetet bör ligga mellan nio och knappt 13 miljoner kronor. Den lägre kostnaden med en beräknad tidsåtgång om 30 minuter och den högre med en beräknad tidsåtgång om 60 minuter.

Slutligen finns i regelräknaren även uppskattade kostnader för att upprätta en jämställdhetsplan. Här uppges kostnaden för dagens regel vara drygt 30 miljoner kronor. Genom att ändra frekvensen till årligen i regelräknaren får man i stället en uppskattad kostnad om drygt 91 miljoner kronor vilket skulle innebära en ökning med knappt 61,5 miljoner kronor allt annat oförändrat. Utvidgningen av omfattningen gäller endast kraven på att dokumentera lönekartläggningsarbetet. När det gäller dokumentationen av det systematiska arbetet i övrigt har vi valt att låta det omfatta endast arbetsgivare som har 25 eller fler anställda. En bidragande orsak till detta är just konsekvenserna av att utsträcka kravet till att omfatta även gruppen arbetsgivare med 10–24 anställda. Kostnaden för dessa sistnämnda arbetsgivare, populationen 10–24, för att upprätta dokumentation motsvarande dagens jämställdhetsplan årligen skulle enligt beräkningarna som vi redovisar i bilaga 5 ligga mellan drygt 77 miljoner och knappt 155 miljoner.

När det gäller kostnaden för att utföra den dokumentation vi föreslår jämfört med de plankrav som finns i gällande rätt är det ännu svårare att beräkna kostnaden än när det gäller lönekartläggningsskyldigheten. Här rör det sig inte om samma skyldighet som ska utföras med en annan frekvens utan om en dokumentation som ska ersätta två planer, omfatta fler arbetsgivare än gällande rätt och dessutom genomföras med en annan frekvens. Vår uppfattning är att kostnaderna för den dokumentation vi ställer krav på kommer att ligga lägre än summan av de båda plankrav som gäller i dag. Visserligen täcker den dokumentation vi ställer krav på fler områden än vad dagens planer gör tillsammans, men då den ska utgöra en dokumentation över ett systematiskt arbete är det vår bedömning att arbetsinsatsen kommer att vara lägre än den är med dagens planer. Den dokumentation vi ställer krav på innehåller de komponenter

som finns i dagens handlingsplan för jämställda löner men påminner även i övrigt om de krav som ställs i denna. Det kan också konstateras att jämställdhetsplanen kostar betydligt mera att upprätta än handlingsplan för jämställda löner. Det är rimligt att anta att den dokumentation vi ställer krav på inte ska innebära högre kostnader än dagens jämställdhetsplan. För att få en mer rättvisande bild av kostnaderna borde hänsyn tas till den kompetenshöjning som kan förväntas när arbetet utförs årligen och som bör leda till att arbetet effektiviseras. När något görs årligen ökar också sannolikheten att man har nytta av det arbete som utfördes året innan. Förändringarna hos en arbetsgivare tenderar att vara större i ett treårsperspektiv än från år till år.

### Utbildningsområdet – universitet och högskolor

På utbildningsområdet föreslår vi att skollagsreglerad verksamhet inte längre ska regleras i diskrimineringslagen. Diskrimineringslagens regler om aktiva åtgärder kommer därför med vårt förslag att endast omfatta universitet, högskolor och viss annan utbildning. För dessa gäller redan i dag att arbetet med aktiva åtgärder ska dokumenteras årligen i en likabehandlingsplan. Här blir förändringen med vårt förslag därför inte lika stor. På samma sätt som på arbetslivsområdet innebär vårt förslag den förändringen att arbetet med aktiva åtgärder ska bedrivas systematiskt. En ytterligare skillnad är utvidgningen till att omfatta samtliga diskrimineringsgrunder och inte endast fem av sju som i dag. Vi bedömer dock att de konsekvenser som eventuellt kan uppstå på grund av detta – såväl kostnadsmässigt som i övrigt – är initiala och av samma slag som de som beskrivits ovan i avsnitt 13.7.2. De bör också lösas av den utbildningsinsats som bör ske initialt då ett nytt regelsystem introduceras.

### Skollagsreglerad verksamhet

För skollagsreglerad verksamhet gäller i dag dels diskrimineringslagens krav på att upprätta en likabehandlingsplan, dels skollagens krav på att upprätta en plan mot kränkande behandling och en dokumentation av det systematiska kvalitetsarbete som ska bedrivas enligt skollagen. Som en konsekvens av att vi har förslagit att diskrimineringslagens reglering om aktiva åtgärder ska flyttas till skollagen

och samordnas med reglerna om aktiva åtgärder mot kränkande behandling kommer huvudmännen att vara skyldiga att upprätta enbart en plan. Den likabehandlingsplan vi föreslår för skollagsreglerad verksamhet ska liksom motsvarande dokumentation i diskrimineringslagen utgöra ett stöd i det systematiska kvalitetsarbetet. Planen ska upprättas årligen. Även de planer som finns i skollagen enligt gällande rätt ska upprättas årligen. Vårt förslag rörande dokumentation enligt skollagen innebär därför som vi ser det enbart fördelar. Den administrativa bördan för huvudmännen minskar och vårt förslag bör även leda till minskade kostnader då den tid som behöver läggas på planarbetet troligen minskar.

### 13.7.7 Förslaget att flytta reglerna om aktiva åtgärder för skollagsreglerad verksamhet

Skyldigheten av vidta aktiva åtgärder mot diskriminering och för lika rättigheter och möjligheter i skollagsreglerad verksamhet regleras i dag i diskrimineringslagen och DO utövar tillsyn över att reglerna följs. Vi har föreslagit att regleringen om skyldighet att arbeta med aktiva åtgärder på detta område avseende skollagsreglerad verksamhet ska flyttas till skollagen och att arbetet ska omfatta diskrimineringslagens sju diskrimineringsgrunder. Detta medför, enligt vår uppfattning, enbart positiva konsekvenser för de utbildningsanordnare, eller som de kallas i skollagen huvudmän, som berörs. Verksamheterna har redan tidigare arbetat med dessa frågor utifrån ett skollagsperspektiv och arbetet kommer enligt vår uppfattning effektiviseras och underlättas när även arbetet med aktiva åtgärder ska utföras inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. Enligt gällande rätt ska utbildningsanordnare som bedriver skollagsreglerad verksamhet, som nämnts ovan, dels upprätta en likabehandlingsplan i enlighet med regleringen i diskrimineringslagen, dels dokumentera det systematiska kvalitetsarbetet, dels upprätta en plan mot kränkande behandling enligt skollagen. För skollagsreglerad verksamhet krävs i dag alltså så många som tre olika former av dokumentation. Med vårt förslag kommer det endast ställas krav på en plan vilket ytterligare bör underlätta för huvudmännen.

De ändringar vi föreslår i skollagen går främst ut på att anpassa det systematiska kvalitetsarbetet som skollagen ställer krav på redan i dag till att även omfatta aktiva åtgärder avseende de sju diskrimineringsgrunderna. Vi har så långt det är möjligt försökt utforma

våra förslag avseende skollagen på motsvarande sätt som vi utformat förslagen i diskrimineringslagen. Fokus ska även enligt skollagen ligga på arbetsmetoden – det systematiska kvalitetsarbetet med aktiva åtgärder. Införandet av en systematik och samordning av arbetet med aktiva åtgärder avseende de sju diskrimineringsgrunderna och avseende kränkande behandling bör bidra till effektivitetsvinster och underlätta arbetet för de som ska tillämpa reglerna.

Det är vår bedömning att vårt förslag om att flytta regleringen från diskrimineringslagen till skollagen inte kommer att medföra några ökade kostnader för verksamheterna. Snarare kan vårt förslag leda till besparingar då arbete som redan ska göras nu kan samordnas.

Förslaget kan däremot komma att leda till kostnader för de båda myndigheter som berörs, Skolinspektionen och Skolverket. *Skolinspektionen* blir ansvarig för tillsynen, konsekvenserna av detta beskriver vi i avsnitt 13.7.8 nedan. *Skolverket* är den myndighet som kommer att utfärda eventuella föreskrifter och allmänna råd som kan behövas samt genomföra informationsinsatser och utbildningar. Skolverket bedömer att myndigheten initialt skulle behöva tillskott om ca två årsarbetskrafter för den interna kompetensutveckligen samt för att genomföra nödvändiga informationsinsatser.

### 13.7.8 Förslaget att flytta tillsynen till Skolinspektionen

Som en följd av att vi har föreslagit att skollagen tillförs regler om aktiva åtgärder även inom diskrimineringsområdet har vi föreslagit att tillsynen över även dessa regler ska utövas av Statens skolinspektion. När det gäller konsekvenserna för Skolinspektionen är det vår bedömning att dessa blir begränsade. En anledning till att vi föreslår att tillsynen ska flyttas är att det hos Skolinspektionen redan finns en väl fungerande tillsyn som utövas av ett betydligt större antal inspektörer än vad DO har tillgång till. Skolinspektionen behöver således, med anledning av förändringen, inte genomföra några nya inspektioner utöver de som redan vidtas eller planeras. Vi gör bedömningen att det initialt kommer att krävas en utbildningsinsats för Skolinspektionens inspektörer. Skolinspektionen har bedömt att det rör sig om en utbildningsinsats som kommer att kosta ungefär 160 000 kronor exklusive eventuell resa och uppehälle för inspektörerna när de deltar i utbildningen. Utbildningsinsatsen bör dock inte vara av sådan omfattning att den inte kan inrymmas inom befintliga anslag i verksamheten. Efter en sådan inledande insats bedömer vi

att vårt förslag inte kommer att leda till ökade kostnader. I verksamheterna kommer arbetet, med vårt förslag, snarare att effektiviseras och underlättas när tillsyn utövas av en myndighet i stället för av två. Det blir också tydligare för de som ska tillämpa reglerna vad som gäller.

Skolinspektionen har informerat om att den regelbundna tillsynen kommer att förändras från och med år 2015. Syftet är att i högre grad än i dag inrikta tillsynen på de verksamheter som har störst behov av tillsyn. Alla huvudmän och skolenheter kommer att – under en treårsperiod – granskas genom att bedömas i en risk- och väsentlighetsanalys, men alla skolenheter kommer inte att få ett besök. Det handlar om att fördela resurserna så att de används där de bäst behövs. Förändringen bör enligt Skolinspektionen inte leda till någon större skillnad i praktiken.

DO har till utredningen uppgett att myndigheten tror att utredningen underskattar den expertkunskap som krävs för att ha tillsyn över regler om aktiva åtgärder som har samband med de sju diskrimineringsgrunderna. En överflyttning av tillsynsansvaret menar myndigheten ställer krav på att man långsiktigt säkerställer omfattningen av den expertis som ombudsmannen utgjort och utgör. I praktiken innebär förslaget enligt DO att man behöver bygga upp två parallella verksamheter eftersom DO behöver ha kvar expertkunskapen i den kvarvarande verksamheten.

Vårt förslag innebär att DO:s tillsynsområde blir mindre. Vår bedömning är att detta innebär minskade kostnader hos DO, men som inte motsvaras av ökade kostnader i motsvarande mån hos Skolinspektionen. Det finns redan ett väl fungerande tillsynsarbete hos Skolinspektionen som omfattar näraliggande frågor, t.ex. det målinriktade arbetet för att motverka kränkande behandling. Vi bedömer att de områden som tillkommer ligger så nära de som redan i dag omfattas av Skolinspektionens tillsyn att det inte bör föranleda något betydande merarbete att tillsyna verksamheten även utifrån de tillkommande aspekterna. Vi delar inte DO:s bedömning att vi underskattar den expertkunskap som krävs när vi gör bedömningen att konsekvensen av vårt förslag i huvudsak handlar om en kostnad för initiala utbildningsinsatser för inspektörerna. Vi förutsätter också att myndigheterna kommer att ha ett utbyte av erfarenheter och att det så småningom snarare kan bli en styrka att det finns två myndigheter som utövar tillsyn över reglerna om aktiva åtgärder.

De resurser som frigörs hos DO, med anledning av att tillsynen över skollagsreglerad verksamhet försvinner, bör enligt vår mening

kunna användas till att stärka tillsynen över diskrimineringslagen. Mot bakgrund av att vi inte anser att vårt förslag medför någon märkbar kostnadsökning för Skolinspektionen anser vi inte att det bör ske någon förflyttning av anslag mellan myndigheterna.

### 13.7.9 Förslagen om tillsyn och sanktioner samt att Nämnden mot diskriminering ska upphöra

Vi föreslår att DO alltjämt ska vara tillsynsmyndighet i fråga om skyldigheten att arbeta med aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen. Vi anser att de förslag vi har lagt avseende skyldigheten att bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder och dokumentera detta kommer att leda till att det blir lättare att utöva tillsyn över att lagen följs. DO kommer därför ha förutsättningar för att bedriva en mer effektiv tillsyn.

Vi har också föreslagit att DO ska ges rätt att besluta om vitesförelägganden om verksamheterna inte fullgör sina skyldigheter enligt reglerna om aktiva åtgärder. Det förslaget är, enligt vår bedömning, det som får störst påverkan av förslagen rörande tillsyn och sanktioner. Som en följd av detta förslag har vi dessutom föreslagit att Nämnden mot diskriminering ska upphöra. Vi bedömer att DO kan behöva komplettera med rättslig kompetens inom tillsynsområdet för att ha kompetens och kapacitet att besluta om vitesförelägganden. DO har uppgett att DO anser att det skulle fordras två årsarbetskrafter om DO ges rätt att utfärda vitesförelägganden enligt en bestämmelse som motsvarar nu gällande 4 kap. 5 § DL. DO har uppgett att myndigheten inte tidigare har gjort framställningar till Nämnden mot diskriminering i någon större utsträckning men mot bakgrund av förslaget om förstärkt tillsyn bedömer myndigheten att det är troligt att antalet vitesförelägganden kommer att öka. DO räknar med att en årsarbetskraft uppgår till 800 000 kronor vilket skulle ge en kostnad om totalt 1,6 miljoner.

Vi har i kapitel 11 övervägt olika alternativ avseende frågan om vem som ska ha rätt att besluta om vitesförelägganden och kommit fram till att det framstår som lämpligast att ge DO den rätten och därmed avskaffa nämnden. För DO blir det en tillkommande arbetsuppgift. Vi bedömer dock att det rör sig om ett arbete som i praktiken redan utförs hos myndigheten eftersom det är DO som gör framställning om vitesförelägganden hos Nämnden mot diskriminering. Vid en sådan framställning tillkommer dessutom förfarandet hos

nämnden vilket är en uppgift som bortfaller när DO nu får rätt att utfärda föreläggandena. Mot den bakgrunden kan det ses som en administrativ lättnad för DO. Å andra sidan är det rimligt att DO får ytterligare resurser för sin tillsyn och det bör i sin tur leda till en ökning av antalet förelägganden.

Nämnden mot diskriminering saknar fast driftsställe och sammankallas vid behov. Sedan tillkomsten år 2009 har den avgjort ett ärende. Enligt uppgift finns det för närvarande två pågående ärenden hos nämnden. Nämndens medelstilldelning fastslås inom ramen för DO:s budget och dess ramanslag uppgår för år 2014 till 625 000 kronor. År 2013 betalades, enligt uppgift från Kammarkollegiet, 336 000 kronor ut till nämnden. 333 000 kronor avsåg arvode till styrelse och övriga, resterande 3 000 kronor avsåg kostnader för internet, telefon etc. Även om knappt hälften av anslaget inte utnyttjas bör det ändå frigöras runt 600 000 kronor om året som tidigare varit öronmärkta för nämnden. Vi anser att dessa medel i stället bör tillföras DO som ett led i att stärka myndighetens tillsyn och tillse att myndigheten kan stärka den juridiska kompetensen.

Även om Nämnden mot diskriminering avgjort få ärenden om vitesföreläggande bör ändå de administrativa kostnaderna bli lägre om ärendena hanteras av en myndighet i stället för två. Kammarkollegiet behöver då inte längre hantera utbetalningar till nämnden. Det behöver inte läggas resurser på att bemanna nämnden etc. Detta bör kunna sammantaget leda till lägre kostnader för staten även om de anslagna medlen avseende nämnden flyttas till DO.

Vi har föreslagit att DO:s beslut om vitesförelägganden ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det innebär för de allmänna förvaltningsdomstolarna en ny måltyp. Som redan beskrivits har Nämnden mot diskriminering och även tidigare nämnder haft en ytterst liten arbetsbelastning då det endast är ett fåtal ärenden som avgjorts. Vi anser att de förslag vi lägger troligen kommer att bidra till att antalet beslut om vitesföreläggande ökar och därmed bör ett antal av besluten bli föremål för överklagande. Antalet tillkommande mål till förvaltningsdomstolarna bör dock rimligen innebära en marginell ökning, beaktat det antal mål som årligen hanteras av de allmänna förvaltningsdomstolarna. Ökningen får därför anses inrymmas inom befintliga anslag. Vi gör bedömningen att överklagandereglerna inte kommer att leda till en så ökad arbetsbelastning att det skulle krävas ytterligare anställningar hos DO eller hos de allmänna förvaltningsdomstolarna.

## Stärka Diskrimineringsombudsmannens tillsyn

Det område som DO utövar tillsyn över är även med vårt förslag omfattande. Samtliga arbetsgivare i landet omfattas av reglerna om aktiva åtgärder och samtliga utbildningsanordnare som bedriver utbildning enligt högskolelagen (1992:1434) eller utbildning som kan leda fram till en examen enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina. För detta arbete och för arbetet som rör skollagsreglerad verksamhet har DO avdelat ca 10 årsarbetskrafter. Detta kan jämföras med knappt 200 inspektörer hos Skolinspektionen och över 300 inspektörer hos Arbetsmiljöverket. För att våra förslag ska leda till önskade effekter krävs att DO har tillräckliga resurser för att bedriva tillsyn och i de fall DO bedömer det lämpligt, utfärda vitesföreläggande. Det är vår bedömning att DO:s resurser för tillsyn i dagsläget är otillräckliga. En förutsättning för att DO ska kunna bedriva ett framgångsrikt tillsynsarbete är därför enligt vår bedömning att myndigheten antingen tillförs resurser eller att det sker en omfördelning av de resurser som tilldelas myndigheten.

DO har till utredningen uppgett att statens ambition med DO:s tillsynsverksamhet bör överensstämma mellan myndigheterna och att DO därför bör tillföras resurser motsvarande 100 årsarbetskrafter. Enligt DO motiveras ett lägre antal ”inspektörer” hos DO jämfört med hos Skolinspektionen och Arbetsmiljöverket av att DO inte behöver genomföra all tillsyn ute hos tillsynsobjekten. DO anser att en utvidgning av tillsynsverksamheten bör ske stegvis och att en utvidgning också innebär att DO bör utveckla organisationen av tillsynen till att även omfatta regional verksamhet på motsvarande sätt som hos Skolinspektionen och Arbetsmiljöverket. DO har, som redan nämnts, i dag ca 10 personer som arbetar med tillsyn. De ytterligare 90 årsarbetskrafter som myndigheten beräknar krävs skulle kosta totalt 72 miljoner kronor om året, med en kostnad om 800 000 kronor per årsarbetskraft.

Vi anser att det är rimligt att på sikt bygga upp DO:s tillsynsverksamhet så att den storleksmässigt ligger mer i linje med t.ex. Skolinspektionens och Arbetsmiljöverkets tillsynsverksamhet. Det tillskott om 90 årsarbetskrafter som DO beräknar skulle krävas låter mot denna bakgrund rimligt. När och på vilket sätt DO:s tillsynsverksamhet ska stärkas får dock utredas inom Regeringskansliet. Vi har därför valt att inte lämna någon uppskattning av eventuella kostnader för att stärka myndighetens tillsyn.

Vi anser däremot att de medel som frigörs genom våra förslag bör stanna hos DO, dels som ett led i att stärka myndighetens tillsyn, dels för att myndigheten ska kunna fullgöra med vårt förslag tillkommande arbetsuppgifter. Genom förslaget att lägga ner Nämnden mot diskriminering frigörs 625 000 kr, beräknat utifrån anslaget år 2014. Dessa medel bör tillföras DO. De resurser som frigörs när tillsynen över skollagsreglerad verksamhet flyttas till Skolinspektionen, enligt uppgift från DO ca 1,7 miljoner kronor, anser vi bör stanna hos DO.

## Föreskriftsrätt

Vi har föreslagit att det ska införas en upplysningsbestämmelse i diskrimineringslagen som anger att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar verkställighetsföreskrifter om det systematiska arbetet med aktiva åtgärder, samverkan och dokumentation. Mot bakgrund av karaktären på de regler vi föreslår förutsätter vi att regeringen, eller efter bemyndigande, en myndighet kommer att utnyttja denna föreskriftsrätt. Om regeringen skulle välja att bemyndiga DO att meddela sådana verkställighetsföreskrifter skulle det bli en tillkommande uppgift för DO. Myndigheten saknar i dag sådan rätt och det får förutsättas att införandet av en sådan kommer att leda till ekonomiska konsekvenser.

Arbetsmiljöverket, Skolinspektionen och Skolverket är myndigheter som redan i dag har föreskriftsrätt. Skillnaden i omfattning av detta arbete är dock stora mellan myndigheterna och följaktligen även kostnaderna. Nedan anges, för jämförelsens skull, dessa tre myndigheters kostnader för regelarbetet.

På *Arbetsmiljöverket* – som enligt årsredovisningen för år 2013 har nästan 90 gällande föreskrifter – finns en regelavdelning med ca 50 handläggare. Verket har också en avdelning för juridik med 10 jurister som bl.a. arbetar med föreskrifterna. Enligt årsredovisningen har det varit färre beslutade föreskrifter för år 2013 och därför lägre kostnader jämfört med tidigare år. Kostnader för föreskrifter har under år 2013 uppgått till 2 480 000 kronor att jämföra med arbetet år 2012 och år 2011 som legat på drygt sex miljoner. AV har till utredningen uppgett att verket uppskattar att föreskriftsarbetet år 2013 sysselsatte ca 25 årsarbetskrafter. En årsarbetskraft kostar ca 800 000 kronor vilket skulle ge en total kostnad om ca 20 miljoner kronor.

*Skolinspektionen* har endast fem föreskrifter, vilka handlar om tillståndsprövning. Inspektionen har inte någon särskild enhet för föreskriftsarbetet. Ca en årsarbetskraft åtgår till arbetet med föreskrifter.

*Skolverket* har uppgett att verket har ca 700 föreskrifter och att verket under de senaste tre åren har beslutat i snitt 190 föreskrifter per år. Det förhållandevis höga antalet förskrifter har berott på att det varit stora reformer på skolområdet. Skolverket bedömer att en mer normal nivå framöver troligen kommer ligga runt hälften av detta. Skolverkets föreskrifter tas i regel fram av myndighetens sakavdelningar. På rättssekretariatet samordnas sedan alla föreskrifter och kvalitetssäkras. Myndigheten bedömer att föreskriftsarbetet omfattar ca fyra årsarbetskrafter.

Det föreskriftsarbete som skulle kunna komma att ligga hos DO bedöms vara av mindre omfattning än det som bedrivs hos Arbetsmiljöverket och Skolverket. DO har uppskattat att en föreskriftsrätt skulle kräva två årsarbetskrafter. En årsarbetskraft beräknas kosta ca 800 000 kronor varför den tillkommande kostnaden skulle vara totalt 1,6 miljoner kronor. Mot bakgrund av omfattningen av de kostnader som är hänförliga till föreskriftsrätten hos de myndigheter vi jämfört med ovan framstår två årsarbetskrafter som en rimlig uppskattning. Vi beräknar därför att kostnaden för en eventuell föreskriftsrätt hos DO kommer att vara ca 1,6 miljoner kronor.

Även om regeringen inte kommer att delegera rätten att utfärda föreskrifter till DO är det troligt att myndigheten i stället kommer att utfärda allmänna råd. Vi uppskattar att det även vid en sådan lösning krävs två årsarbetskrafter hos DO för detta arbete.

## 13.8 Konsekvenser för Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Som framgått av kapitel 5 är vi när det gäller utformningen av regler om aktiva åtgärder – så länge vi inte föreskriver om positiv särbehandling – i princip fria att utforma sådana regler som vi önskar. EU-rätten ser positivt på att medlemsländerna har regleringar avseende aktiva åtgärder, men det är upp till varje medlemsland hur de ska utformas. I tillämpliga delar bedöms förslagen därför inte gå utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

## 13.9 En bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Med utgångspunkt från en normal handläggningstid inom Regeringskansliet och de ändringar som behöver vidtas hos DO respektive Skolinspektionen och Skolverket bör lagändringarna träda i kraft tidigast den 1 januari 2016.

Därutöver bedömer vi att det kan komma att behövas övergångsbestämmelser om t.ex. hur de pågående ärendena hos Nämnden mot diskriminering ska hanteras när nämnden upphör.

Vi bedömer också att det, på grund av de förslag vi föreslår, kommer att krävas vissa utbildningsinsatser initialt hos de verksamheter som berörs av förslagen. Sannolikt kommer även berörda organisationer att gå ut med information. På arbetslivsområdet kommer arbetsmarknadens parter förhoppningsvis att bidra. Alla berörda har dessutom den normala skyldigheten att hålla sig underrättade om förändringar i lagar och andra regelverk. Från den utgångspunkten gör vi bedömningen att det inte föreligger något behov av speciella informationsinsatser. Vi vill dock framhålla att det kan vara lämpligt att DO på olika sätt informerar om de nya reglerna och att Skolinspektionen och Skolverket gör motsvarande inom sitt område.

# 14 Författningskommentar

## 14.1 Förslaget till lag om ändring i diskrimineringslagen (2008:567)

**2 kap.**

**19 §** Den som påstås ha handlat i strid med bestämmelserna i 2 kap. 5, 7, 9, 10, 11, 12, 12 a, 13, 14, 15, 16 eller 17 § eller 3 kap. 19, 20, 21 eller 22 §, får inte utsätta en enskild person för repressalier på grund av att han eller hon

1. anmält eller påtalat ett sådant handlande,
2. medverkat i en utredning enligt lagen, eller
3. avvisat eller fogat sig i trakasserier eller sexuella trakasserier från den som påstås ha diskriminerat.

Ändringen består endast i att hänvisningarna till paragraferna i 3 kap. i lagen har ändrats till följd av införandet av ett nytt sådant. Paragrafen innehåller förbud för andra än arbetsgivare mot att utsätta någon för repressalier. Enligt gällande rätt omfattas den som påstås ha handlat i strid med bl.a. 3 kap. 15 eller 16 §. 3 kap. 15 § reglerar utbildningsanordnares skyldighet att förebygga och förhindra trakasserier och 3 kap. 16 § skyldighet att upprätta en likabehandlingsplan. Dessa båda paragrafer har nu upphävts och ersatts av en ny reglering i 3 kap 19–22 §§. Ändringen innebär att repressalieförbudet gäller den som t.ex. påstår att en utbildningsanordnare inte uppfyllt skyldigheten att bedriva ett systematiskt arbete enligt 3 kap. 19 och 20 §§, att ha riktlinjer och rutiner för att förhindra trakasserier och sexuella trakasserier enligt 21 § eller att dokumentera det systematiska arbetet enligt 22 §. Någon ändring i sak är i övrigt inte avsedd.

## 3 kap. Aktiva åtgärder

*Aktiva åtgärder*

**1 §** Aktiva åtgärder är ett förebyggande och främjande arbete för att inom en verksamhet motverka diskriminering samt på annat sätt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder.

Paragrafen är ny. De allmänna övervägandena finns i avsnitt 9.2 och 9.3.

Paragrafen innehåller en definition av begreppet aktiva åtgärder. Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt. Definitionen bygger dock på hur aktiva åtgärder definierats i motivtext till tidigare gällande bestämmelser om aktiva åtgärder.

Arbetet med aktiva åtgärder ska vara *förebyggande*. Arbetet med aktiva åtgärder handlar därmed inte om att vidta åtgärder avseende redan uppkomna problem i enskilda fall, utan om ett arbete som ska bedrivas för att förebygga, undvika, att enskilda diskrimineras eller på annat sätt begränsas i sina möjligheter, t.ex. genom att utsättas för repressalier. Diskriminering definieras i 1 kap. 4 § och förbud mot repressalier återfinns i 2 kap. 18 och 19 §§. Repressalieförbudet är liksom diskrimineringsförbuden ett sätt att främja lika rättigheter och möjligheter. Ett arbete med aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter innefattar därför även ett arbete för att motverka repressalier.

Arbetet med aktiva åtgärder ska också vara *främjande.* Med detta avses ett arbete för lika rättigheter och möjligheter i syfte att utjämna skillnader i förutsättningar mellan olika grupper.

Aktiva åtgärder syftar till att ändra strukturer i en verksamhet som kan leda till att någon blir diskriminerad och förebygga att en verksamhet utesluter en större grupp människor som har samband med någon eller flera av de sju diskrimineringsgrunderna.

I paragrafen anges också att arbetet med aktiva åtgärder ska omfatta samtliga sju diskrimineringsgrunder – kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning och ålder. Detta innebär en utvidgning i förhållande till gällande rätt. Enligt gällande rätt omfattar arbetet med aktiva åtgärder på arbetslivsområdet kön, etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning. På utbild-

ningsområdet omfattas utöver dessa tre även funktionshinder och sexuell läggning. Diskrimineringsgrunderna definieras i 1 kap. 5 §.

Av 2 § framgår att arbetet ska bedrivas systematiskt och av 5 § respektive 19 § framgår att arbetsgivare respektive utbildningsanordnare ska bedriva ett sådant systematiskt arbete med aktiva åtgärder.

Av paragrafen framgår att arbetet med aktiva åtgärder avser den egna verksamheten. Detta innebär att skyldigheten att arbeta med aktiva åtgärder inte omfattar t.ex. annan utåtriktad och etiskt inriktad verksamhet som en arbetsgivare eller utbildningsanordnare kan ägna sig åt.

*Ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder*

**2 §** Ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder innebär att bedriva ett förebyggande och främjande arbete genom att

1. undersöka om det finns risker för diskriminering eller repressalier eller om det finns andra hinder för enskildas lika rättigheter och möjligheter i verksamheten,
2. analysera orsaker till upptäckta risker och hinder,
3. vidta de förebyggande och främjande åtgärder som skäligen kan krävas, och
4. följa upp och utvärdera arbetet enligt 1–3.

Paragrafen är ny. Den beskriver den arbetsmetod som ska användas i det förebyggande och främjande arbetet med aktiva åtgärder – det systematiska arbetet. I gällande rätt anges att arbetet ska utföras målinriktat, men reglering motsvarande denna paragraf saknas. De allmänna övervägandena finns i avsnitt 9.4.

Det systematiska arbetet innehåller fyra angivna steg.

Steg ett är att *undersöka* verksamheten för att upptäcka eventuella risker för diskriminering eller repressalier eller om det finns andra hinder för enskildas lika rättigheter och möjligheter. Hinder omfattar såväl synliga hinder som hinder i form av attityder, normer och strukturer. Med undersökning avses en inventering av verksamheten. Undersökningen kan ske på olika sätt, t.ex. genomgång av olika rutiner, riktlinjer och policydokument och genom enkäter, individuella intervjuer, gruppintervjuer, arbetsplatsträffar eller andra samtal. Undersökningen ska ske utifrån samtliga perspektiv och diskrimineringsgrunder oavsett hur t.ex. arbetsstyrkan är sammansatt. Avsikten är inte att undersökningen ska innefatta en kartläggning på individnivå av arbetstagares eller studenters etnicitet, religion, sexuella

läggning och andra personliga förhållanden. Där det är möjligt och önskvärt kan dock t.ex. en arbetsgivare eller utbildningsanordnare, i samråd med arbetstagarna respektive studenterna och deras organisationer, göra kartläggningar som inbegriper att personer hänförs till en viss grupp som kön eller ålder.

I steg två ska orsaken till upptäckta risker och hinder *analyseras*.

Enligt steg tre ska de *förebyggande och främjande åtgärder vidtas* som skäligen kan krävas. Detta innebär att arbetsgivaren eller utbildningsanordnaren, mot bakgrund av undersökningen och analysen av denna, ska vidta åtgärder för att undanröja upptäckta risker och hinder. Detta innefattar också främjandeåtgärder i syfte att utjämna skillnader i förutsättningar mellan olika grupper, dvs. att undanröja hinder för lika möjligheter. Tid och nödvändiga resurser bör planeras in och ledningen bör ange vem som är ansvarig för att åtgärderna vidtas. Vad som är skäligt får avgöras från fall till fall. Skälighetsbedömningen bör göras med särskild hänsyn till resurser, behov och andra omständigheter i det enskilda fallet. Om undersökningen inte visat på några risker eller hinder eller behov av främjande åtgärder behöver inga åtgärder vidtas.

Slutligen i steg fyra ska arbetet enligt de tre första stegen *följas upp och utvärderas*.

Arbetet ska i enlighet med 3 § (se kommentaren nedan) genomföras fortlöpande. Det innebär att arbetet ska vara ständigt pågående i verksamheterna och när steg fyra har fullföljts ska de erfarenheter som arbetet har gett kunna användas i steg ett i nästa cykel av det systematiska arbetet.

Paragrafen reglerar alltså den arbetsmetod enligt vilket arbetet med aktiva åtgärder ska genomföras. Att samtliga arbetsgivare och utbildningsanordnare är skyldiga att bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder framgår av 5 § (arbetslivet) och av 19 § (utbildning). Paragrafen innehåller, tillsammans med respektive paragraf som stadgar skyldighet att bedriva arbetet, ramarna för det systematiska arbetet med aktiva åtgärder.

**3 §** Det systematiska arbetet med aktiva åtgärder ska genomföras fortlöpande.

Åtgärder ska tidsplaneras och genomföras så snart som möjligt.

Paragrafen är ny. De allmänna övervägandena finns i avsnitt 9.4.2.

I *första stycket* anges att arbetet ska genomföras fortlöpande. Det innebär att arbetet ska vara en del av det dagliga arbetet. I kom-

mentaren till 2 § har beskrivits hur det fortlöpande arbetet kan genomföras.

*Andra stycket* anger att de åtgärder som ska vidtas ska tidsplaneras och genomföras så snart det är möjligt. Vad detta innebär är beroende av vilka åtgärder som är aktuella, men de bör rimligen påbörjas inom det närmsta året.

I dag omfattar skyldigheten att tidsplanera åtgärder endast lönekartläggningsarbetet. Genom paragrafen utsträcks detta till att omfatta hela det systematiska arbetet med aktiva åtgärder.

## Arbetslivet

*Samverkan*

> **4 §** Det systematiska arbetet med aktiva åtgärder ska ske i samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare.
>
> Inför beslut om åtgärder som innebär viktigare förändringar av verksamheten eller särskilt angår arbets- eller anställningsförhållandena för arbetstagare gäller förhandlingsskyldigheten enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Paragrafen är ny. De allmänna övervägandena finns i avsnitt 9.7.1.

I *första stycket* regleras samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare. Innehållsmässigt motsvarar paragrafen i huvudsak 3 kap. 1 § i gällande rätt och har med en språklig justering överförts till det nya 3 kap. Någon ändring i sak är inte avsedd. Som tidigare innebär samverkansskyldigheten att den normalt genomförs med de fackliga organisationer som finns hos arbetsgivaren eller på arbetsplatsen. De närmare formerna för samverkan får parterna komma överens om, t.ex. genom kollektivavtal. Om det saknas facklig representation får arbetsgivaren ta ställning till hur arbetstagarna på lämpligaste sätt kan beredas möjlighet till samverkan.

Samverkansskyldigheten omfattar hela det systematiska arbetet med aktiva åtgärder, dvs. från undersökning eller kartläggning till eventuella åtgärder som behöver vidtas samt uppföljning och utvärdering. Samverkan ska alltså vara en del av arbetet i samtliga de steg som ingår i det systematiska arbetet och omfatta de delar som det systematiska arbetet omfattar.

Genom att det systematiska arbetet med aktiva åtgärder enligt 7 § omfattar lönekartläggningsarbetet omfattar samverkansskyldig-

heten i paragrafen även detta arbete utan att det särskilt behöver anges.

*Andra stycket* erinrar om skyldigheten att i vissa fall primärförhandla enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Stycket saknar motsvarighet i gällande rätt men innebär ingen ändring i sak.

*Omfattningen av arbetsgivarens systematiska arbete*

**5 §** Arbetsgivaren ska inom ramen för sin verksamhet bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder på sätt som anges i 2 och 3 §§.

Paragrafen är ny. De allmänna övervägandena finns i avsnitt 9.5.1.

Paragrafen stadgar en skyldighet för arbetsgivare att bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder så som det beskrivs i lagen, se kommentaren till 2 och 3 §§. Paragrafen motsvaras närmast av 3 kap. 3 § i gällande rätt. Då arbetet omfattar samtliga sju diskrimineringsgrunder innebär bestämmelsen en utvidgning i förhållande till gällande rätt i detta avseende.

**6 §** Arbetsgivarens systematiska arbete med aktiva åtgärder ska omfatta verksamhetens

1. arbetsförhållanden, så som den fysiska och psykosociala arbetsmiljön, arbetsfördelning och organisering av arbetet,
2. bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor,
3. rekrytering och befordran,
4. utbildning och övrig kompetensutveckling, samt
5. möjligheter att förena förvärvsarbete med föräldraskap.

Paragrafen är ny. Den reglerar omfattningen av det systematiska arbetet med aktiva åtgärder på arbetslivsområdet. De allmänna övervägandena finns i avsnitt 9.5.2.

I paragrafen anges fem områden som arbetsgivarens systematiska arbete med aktiva åtgärder ska omfatta. Dessa är verksamhetens arbetsförhållanden, bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor, rekrytering och befordran, utbildning och övrig kompetensutveckling samt möjligheter att förena förvärvsarbete med föräldraskap. Arbetsgivaren ska alltså inom dessa områden genomföra de fyra steg som anges i 2 §, dvs. undersöka, analysera, vid behov åtgärda samt följa upp och utvärdera. Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt, men de områden som anges motsvarar i huvudsak de tre områden som omfattas av arbetet med aktiva åtgärder enligt

gällande rätt. Till skillnad från gällande rätt anges däremot inte att arbetsgivare ska vidta åtgärder på de utpekade områdena, utan endast att områdena ska omfattas av det systematiska arbetet.

Med *arbetsförhållanden* avses såväl den fysiska som den psykosociala arbetsmiljön som arbetsfördelning och organisering av arbetet. När det gäller organisering av arbetet innefattas även fördelningen av heltids- och deltidsanställningar samt fördelningen av visstidsanställningar och tillsvidareanställningar. När det gäller fördelningen i en kvantifierande bemärkelse är detta i huvudsak relevant beträffande diskrimineringsgrunderna ålder och kön. När det gäller övriga diskrimineringsgrunder handlar det mera om allmänna överväganden utan kvantifierande inslag. Arbetsgivaren kan t.ex. analysera på ett mer generellt plan om det kan finns något samband mellan de anställningsformer som finns i verksamheten och någon av diskrimineringsgrunderna som t.ex., kön, religion eller etnicitet. I arbetsförhållandena ingår att t.ex. undersöka om det förekommer risker för trakasserier utifrån alla sju diskrimineringsgrunderna och risker för sexuella trakasserier.

Det systematiska arbetet avser även de *bestämmelser och den praxis om löner och andra anställningsvillkor* som tillämpas. Det handlar här inte om någon kartläggning om hur olika individer värderats, utan om att undersöka arbetsgivarens generella förhållningssätt i form av riktlinjer, kriterier för lönesättning och andra liknade ställningstaganden oavsett om de finns i kollektivavtal eller är bestämda på annat sätt. Även bestämmelser eller praxis avseende förmåner såsom tjänstebil, bostads- eller reseförmåner, bonussystem och liknande som utgör lön ingår. Regler om lönekartläggning såvitt avser kön finns i 10 och 11 §§.

Med *rekrytering och befordran* avses t.ex. riktlinjer och rutiner för extern och intern rekrytering samt befordran. Det kan handla om att se över hur lediga arbeten annonseras, hur annonser utformas och hur intervjuer går till. I det systematiska arbetet ingår här att undersöka vilka hinder som föreligger för att ge alla, oavsett diskrimineringsgrund, lika möjlighet att söka lediga anställningar och möjlighet till befordran. Åtgärder som kan vara aktuella att vidta är att annonsera alla lediga arbeten och erbjuda utbildning och annan kompetensutveckling för att främja möjligheten till befordran.

När det gäller *utbildning och kompetensutveckling* avses att t.ex. undersöka och analysera om det föreligger några risker eller hinder som gör att den utbildning och kompetensutveckling som erbjuds inte kommer alla i målgruppen till del oavsett diskrimineringsgrund.

Enligt gällande rätt ska arbetsgivaren underlätta för både kvinnliga och manliga arbetstagare att *förena förvärvsarbete och föräldraskap*. Frågan om möjligheterna att förena förvärvsarbete och föräldraskap ska nu ingå i det systematiska arbetet. Undersökningen och analysen ska omfatta frågan hur verksamheten fungerar för den som är förälder, och om det finns behov av åtgärder för att underlätta arbete och föräldraskap. Vilka åtgärder som behöver vidtas beror på situationen på respektive arbetsplats, och vilka hinder som finns i den egna verksamheten och möjligheter till förbättringar.

Listan på områden är uttömmande på det sättet att det är dessa som ska finnas med i det systematiska arbetet och som tillsynsmyndigheten ska granska. Det systematiska arbetet kan dock självfallet avse även andra områden i verksamheten än de i paragrafen uppräknade, t.ex. efter överenskommelse med de fackliga organisationerna. Sådana områden omfattas dock inte av skyldigheten i diskrimineringslagen.

> **7 §** Arbetsgivarens systematiska arbete med aktiva åtgärder ska omfatta även verksamhetens löner och andra anställningsvillkor när det gäller diskrimineringsgrunden kön (lönekartläggning). Lönekartläggningen ska utföras i enlighet med föreskrifterna i 10–12 §§.

Paragrafen är ny och saknar motsvarighet i gällande rätt. Genom paragrafen görs lönekartläggningsarbetet till en del av det systematiska arbetet med aktiva åtgärder. De allmänna övervägandena finns i avsnitt 9.5.3.

Lönekartläggningen omfattar till skillnad från det övriga systematiska arbetet med aktiva åtgärder endast diskrimineringsgrunden kön. För lönekartläggningsarbetet finns en väl inarbetad metod som innehåller fler detaljer än den arbetsmetod som ska tillämpas på det systematiska arbetet med aktiva åtgärder. I 10–12 §§ finns föreskrifter om hur lönekartläggningsarbetet ska utföras.

> **8 §** Arbetsgivaren ska för verksamheten ha riktlinjer och rutiner i syfte att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och sådana repressalier som avses i 2 kap. 18 §.
>
> Arbetsgivaren ska följa upp och utvärdera de åtgärder som vidtas enligt första stycket.

Paragrafen är ny. I paragrafen anges att arbetsgivaren ska vidta vissa åtgärder för att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier. Dessa åtgärder ska alltså vidtas oavsett vad undersökningen

av arbetsförhållandena enligt 2 och 6 §§ visar. De allmänna övervägandena finns i avsnitt 9.5.4.

I *första stycket* anges att arbetsgivaren för verksamheten ska ha riktlinjer och rutiner i syfte att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och sådana repressalier som avses i 2 kap. 18 §.

Stycket motsvarar delvis 3 kap. 6 § i gällande rätt. Till skillnad från gällande rätt anges här att i vart fall de åtgärder som nämns ska vidtas av arbetsgivaren i syfte att nå målet. De åtgärder som anges är att arbetsgivaren ska ha riktlinjer och rutiner. Av riktlinjerna bör framgå att varken sexuella trakasserier, trakasserier som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna eller repressalier accepteras. Arbetsgivaren ska också ha rutiner som bl.a. klargör hur arbetsgivaren ska agera om trakasserier eller repressalier påstås ha inträffat och som anger vem den som anser sig trakasserad ska vända sig till och vem som ansvarar för att händelsen eller påståendena utreds.

Genom att arbetet med aktiva åtgärder ska omfatta samtliga sju diskrimineringsgrunder innebär regleringen att riktlinjerna och rutinerna ska omfatta trakasserier som har samband med alla sju diskrimineringsgrunderna. Om arbetsgivaren efter sin undersökning och analys – som ska vidtas enligt 2 och 3 §§ av arbetsförhållandena enligt 5 § – finner att andra åtgärder behövs ska de vidtas enligt den regleringen.

Enligt gällande rätt stadgas att arbetsgivare ska förebygga *och* förhindra trakasserier och repressalier. En skyldighet att förhindra omfattar förebyggande åtgärder. Ändringen är i detta avseende redaktionell.

I *andra stycket* anges att de åtgärder som vidtas ska följas upp och utvärderas, dvs. på samma sätt som gäller för det övriga systematiska arbetet med aktiva åtgärder

> **9 §** Arbetsgivaren ska genom utbildning, kompetensutveckling och andra lämpliga åtgärder främja en jämn könsfördelning i skilda typer av arbeten och inom olika kategorier av arbetstagare samt på ledande positioner.
>
> Arbetsgivaren ska följa upp och utvärdera de åtgärder som vidtas enligt första stycket.

Paragrafen är ny, men första stycket motsvarar i viss del 3 kap. 8 § i gällande rätt. De allmänna övervägandena finns i avsnitt 9.5.4.

I *första stycket* anges målet och de åtgärder som ska vidtas. Målet är att främja en jämn könsfördelning i skilda typer av arbeten och inom olika kategorier av arbetstagare samt på ledande positioner.

De åtgärder som arbetsgivaren ska vidta för att nå målet är utbildning, kompetensutveckling och andra lämpliga åtgärder. Till skillnad mot gällande rätt anges uttryckligen att målet omfattar även en jämn könsfördelning på ledande positioner. I övrigt är någon ändring i sak inte avsedd.

Med uttrycken ”skilda typer av arbeten” och ”olika kategorier av arbetstagare” avses detsamma som enligt nu gällande rätt, nämligen att kategoriindelningen får motsvara det som kan urskiljas enligt praxis på varje arbetsplats (med ledning av kollektivavtalets yrkesbeteckningar och regler om bl.a. löner och allmänna anställningsvillkor, facklig tillhörighet m.m.). Se prop. 1978/79:175 s. 134 f.

Med ledande positioner avses befattningar med beslutsfattande funktioner som även omfattar personalansvar och/eller plats i verksamhetens ledningsgrupp.

I *andra stycket* anges att de åtgärder som vidtas ska följas upp och utvärderas, dvs. på samma sätt som gäller för det övriga systematiska arbetet med aktiva åtgärder.

*Löner och andra anställningsvillkor för kvinnor och män*

I 3 kap. 10–12 §§ regleras hur den del av det systematiska arbetet som rör lönekartläggning ska utföras.

> **10 §** I syfte att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män ska arbetsgivaren varje 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.

Paragrafen reglerar syftet med lönekartläggningen och vad den ska omfatta. Paragrafen är ny, men motsvarar i huvudsak 3 kap. 10 § första stycket i gällande rätt. Någon ändring i sak i frågan om hur kartläggningen ska gå till är inte avsedd. Här hänvisas därför till tidigare förarbeten (se prop. 2007/08:95). Innehållet i nu gällande 3 kap. 10 § har delats upp på två paragrafer. Bakgrunden till uppdelningen är redaktionella överväganden. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 9.6.

Lönekartläggning ska enligt paragrafen genomföras varje år. Enligt gällande rätt ska lönekartläggning genomföras vart tredje år.

**11 §** Arbetsgivaren ska analysera om förekommande löneskillnader har direkt eller indirekt samband med kön. Analysen ska särskilt avse skillnader mellan

– kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika,

– 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, och

– grupp med arbetstagare som utför arbete som är eller brukar anses vara kvinnodominerat och grupp med arbetstagare som utför arbete som bedömts ha lägre värde avseende kraven i arbetet men som erhåller högre lön än sådant arbete.

Paragrafen anger metoden för arbetsgivarens analys om huruvida de löneskillnader som upptäckts vid arbetet enligt 10 § har direkt eller indirekt samband med kön. Paragrafen är ny men motsvarar innehållsmässigt – bortsett från sista strecksatsen som är ny – 3 kap. 10 § andra stycket i gällande rätt. Här hänvisas därför till tidigare förarbeten (se prop. 2007/08:95). De allmänna överväganden finns i avsnitt 9.6.

Den sista strecksatsen har lagts till mot bakgrund av EU-rätten och uttalanden i tidigare förarbeten. Ändringen bör inte innebära någon ändring i praktiken. Genom bestämmelsen anges det uttryckligen att analysen även ska omfatta grupp med arbetstagare som utför arbete som är eller brukar anses vara kvinnodominerat och grupp med arbetstagare som utför arbete som bedömts ha lägre värde avseende kraven i arbetet men som erhåller högre lön än sådant arbete. Någon ändring i sak är i övrigt inte avsedd.

**12 §** 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.

Paragrafen motsvarar fullt ut 3 kap. 2 § andra stycket i gällande rätt. Någon ändring i sak är inte avsedd. Här hänvisas därför till tidigare förarbeten (se prop. 2007/08:95). Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 9.6.1.

*Information som behövs för samverkan*

**13 §** 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 i det systematiska arbetet med aktiva åtgärder.

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 10 kap. 11–14 §§ och 12 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Paragrafen är ny. Paragrafen motsvarar delvis 3 kap. 12 § i gällande rätt. De allmänna övervägandena finns i avsnitt 9.7.2.

Arbetsgivares skyldighet att förse en arbetstagarorganisation – i förhållande till vilken arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal – med den information som behövs för samverkansarbetet enligt 4 § omfattar hela det systematiska arbetet med aktiva åtgärder. Enligt gällande rätt omfattas dock endast lönekartläggningsarbetet av informationsskyldigheten. Paragrafen innebär därför en utvidgning. Genom utvidgningen stärks arbetstagarorganisationers möjligheter att delta i samverkansarbetet. Enligt 14 och 15 §§ (se kommentarerna nedan) ska dessutom dokumentationen innehålla en redogörelse för hur samverkansskyldigheten fullgörs.

Liksom enligt gällande rätt erinras i *andra stycket* om de bestämmelser som stadgar om skydd för uppgifter som berör enskilda arbetstagare. Här är ingen ändring avsedd varför hänvisas till tidigare förarbeten (se prop. 2007/08:95).

*Dokumentation*

**14 §** En arbetsgivare som vid det senaste kalenderårsskiftet sysselsatte 25 eller fler arbetstagare ska varje år skriftligen dokumentera det systematiska arbetet med aktiva åtgärder enligt 5–12 §§.

Dokumentationen ska innehålla

1. en redogörelse för alla delar av det systematiska arbetet som det beskrivs i 2 och 3 §§ avseende de områden som anges i 6 §,
2. en redogörelse för de åtgärder som vidtas och planeras enligt 8 och 9 §§,
3. en redovisning av resultatet av kartläggningen och analysen enligt 10–12 §§,
4. en redovisning av vilka lönejusteringar och andra åtgärder som behöver vidtas för att uppnå lika lön för arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt,

5. en kostnadsberäkning och en tidsplanering utifrån målsättningen att de lönejusteringar som behöver vidtas ska genomföras så snart som möjligt och senast inom tre år samt en redovisning och utvärdering av hur föregående års planerade åtgärder har genomförts, och

6. en redogörelse för hur samverkansskyldigheten enligt 4 § fullgörs.

Paragrafen är ny. I denna paragraf och 15 § regleras skyldigheten att skriftligen dokumentera det systematiska arbetet med aktiva åtgärder. De allmänna övervägandena finns i avsnitt 9.8.

I *första stycket* anges dokumentationskravets omfattning och frekvens. Här regleras dokumentationskravet avseende de arbetsgivare som vid det senaste kalenderårsskiftet sysselsatte 25 eller fler arbetstagare. Dokumentationen avser hela det systematiska arbetet med aktiva åtgärder och ska upprättas årligen. Arbetsgivare som vid det senaste kalenderårsskiftet sysselsatte mellan 10 och 24 arbetstagare omfattas enligt 3 kap. 15 § endast av kravet att skriftligen dokumentera lönekartläggningsarbetet, se kommentaren till den paragrafen. Dokumentationskraven i 14 och 15 §§ ersätter dagens båda plankrav (3 kap. 11 och 13 §§) och innebär i förhållande till dessa bestämmelser en utvidgning. Handlingsplan för jämställda löner och jämställdhetsplan ska i dag endast upprättas vart tredje år och omfattar endast diskrimineringsgrunden kön.

*Andra stycket* anger vad dokumentationen ska innehålla. *Punkten 1* anger att dokumentationen ska innehålla en redogörelse för alla delar av det systematiska arbetet uppdelat på de områden som omfattas. Det innebär att dokumentationen ska innehålla en redogörelse för den undersökning av risker och hinder och analys som gjorts samt de förebyggande och främjande åtgärder som har vidtagits eller som planeras och den uppföljning och utvärdering som gjorts av det tidigare systematiska arbetet. Hänvisningen till 3 § innebär att dokumentationen även ska innehålla en redogörelse för den tidsplanering av åtgärder som ska göras. Bestämmelsen motsvaras närmast av kravet på jämställdhetsplan i 3 kap. 13 § första stycket i gällande rätt, men har en vidare omfattning än denna då det systematiska arbetet som ska dokumenteras omfattar samtliga diskrimineringsgrunder och inte enbart kön.

Regleringen i *punkten 2* innebär att de riktlinjer och rutiner som finns i syfte att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier ska redovisas och även den uppföljning och utvärdering av dessa som gjorts. Regleringen innebär också att det ska lämnas en redogörelse för de åtgärder som vidtagits för en jämnare köns-

fördelning på sätt som anges i 9 § och den uppföljning och utvärdering som här gjorts.

*Punkterna 3, 4 och 5* motsvarar kravet på handlingsplan för jämställda löner i 3 kap. 11 § första och andra stycket i gällande rätt. Eftersom lönekartläggningen är en del av det systematiska arbetet ska denna dokumenteras tillsammans med det övriga systematiska arbetet. I de delar innehållet motsvarar gällande rätt är någon ändring i sak inte avsedd. Här hänvisas därför till tidigare förarbeten (se prop. 2007/08:95).

Enligt *punkten 6* ska dokumentationen innehålla redogörelse för hur samverkansskyldigheten fullgörs. Den bestämmelsen saknar motsvarighet i gällande rätt.

**15 §** En arbetsgivare som vid det senaste kalenderårsskiftet sysselsatte mellan 10 och 24 arbetstagare ska varje år skriftligen dokumentera arbetet med lönekartläggning enligt 10–12 §§.

Dokumentationen ska innehålla

1. en redovisning av resultatet av kartläggningen och analysen enligt 10–12 §§,
2. en redovisning av vilka lönejusteringar och andra åtgärder som behöver vidtas för att uppnå lika lön för arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt,
3. en kostnadsberäkning och en tidsplanering utifrån målsättningen att de lönejusteringar som behöver vidtas ska genomföras så snart som möjligt och senast inom tre år samt en redovisning och utvärdering av hur föregående års planerade åtgärder har genomförts, och
4. en redogörelse för hur samverkansskyldigheten enligt 4 § fullgörs såvitt avser arbetet med lönekartläggning.

Paragrafen är ny. De allmänna övervägandena finns i avsnitt 9.8.

I *första stycket* regleras skyldigheten att skriftligen dokumentera arbetet med lönekartläggning för de arbetsgivare som sysselsätter mellan 10 och 24 arbetstagare. Dessa omfattas alltså endast av dokumentationskrav avseende lönekartläggningsarbetet och inte avseende det systematiska arbetet med aktiva åtgärder i övrigt. Dokumentationen ska upprättas årligen.

*Andra stycket* anger vad dokumentationen av lönekartläggningsarbetet ska innehålla. Punkterna motsvarar punkterna 3, 4, 5 och 6 i 3 kap. 14 § med den skillnaden att punkten 6 om samverkan endast gäller lönekartläggningsarbetet. Det hänvisas därför till kommentaren till 3 kap. 14 § avseende dessa punkter.

Regleringen innebär en utvidgning i förhållande till gällande rätt. Dokumentationen ska ske årligen i stället för vart tredje år och kravet

på att dokumentera lönekartläggningsarbetet omfattar numera även arbetsgivare som vid det senaste kalenderårsskiftet sysselsatte 10–24 arbetstagare.

## Utbildning

*Utbildningsanordnare*

> **16 §** Med utbildningsanordnare avses i detta kapitel en som bedriver utbildning enligt högskolelagen (1992:1434) eller utbildning som kan leda fram till en examen enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

Paragrafen är ny och har behandlats i avsnitt 9.1. Den motsvarar delvis 3 kap. 14 § i gällande rätt.

Paragrafen definierar vad som avses med utbildningsanordnare i 3 kap. diskrimineringslagen. Den har utformats som en definitionsparagraf mot bakgrund av att skyldigheten att bedriva aktiva åtgärder i skollagsreglerad verksamhet ska regleras i skollagen i stället för i diskrimineringslagen. Bestämmelserna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen gäller därför till skillnad från diskrimineringsförbuden i 2 kap. endast utbildningsanordnare på universitets- och högskoleområdet och den som bedriver utbildning som kan leda fram till en examen enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

*Verksamhet enligt skollagen*

> **17 §** I skollagen (2010:800) finns bestämmelser om aktiva åtgärder i verksamhet som bedrivs enligt den lagen.

Paragrafen är ny. Den innehåller en hänvisning till skollagens bestämmelser om aktiva åtgärder för verksamhet som bedrivs enligt den lagen. Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt och har tillkommit mot bakgrund av att aktiva åtgärder i skollagsreglerad verksamhet inte längre regleras i diskrimineringslagen.

*Samverkan*

**18 §** Det systematiska arbetet med aktiva åtgärder ska ske i samverkan mellan utbildningsanordnaren och de som deltar i sådan utbildning som avses i 16 § och med anställda i verksamheten.

Paragrafen är ny och har behandlats i avsnitt 9.10.4.

I paragrafen regleras en skyldighet för utbildningsanordnaren att i arbetet med aktiva åtgärder samverka med dels de som deltar i utbildningen, dvs. studenter, dels med anställda i verksamheten. Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt. Hur samverkan ska utformas får lösas i varje enskild utbildningsverksamhet. Avsikten är inte att varje enskild student och anställd ska delta i arbetet, utan samverkan bör ske med representanter för olika grupper, däribland studentorganisationer och personalgrupper som har daglig kontakt med studenterna. Utbildningsanordnaren bär ansvaret för att samverkan kommer till stånd.

*Omfattningen av utbildningsanordnarens systematiska arbete*

**19 §** Utbildningsanordnaren ska inom ramen för sin verksamhet bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder på sätt som anges i 2 och 3 §§.

Paragrafen är ny. De allmänna övervägandena finns i avsnitt 9.10.1.

Paragrafen stadgar en skyldighet för utbildningsanordnare att bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder så som det beskrivs i lagen. Skyldigheten anges på motsvarande sätt som på arbetslivsområdet (se kommentaren till 5 §). Paragrafen motsvaras närmast av 3 kap. 14 § i gällande rätt. Då arbetet omfattar samtliga sju diskrimineringsgrunder innebär bestämmelsen en utvidgning i förhållande till gällande rätt i detta avseende.

**20 §** Utbildningsanordnarens systematiska arbete med aktiva åtgärder ska omfatta verksamhetens

1. antagnings- och rekryteringsförfarande,
2. undervisningsformer och organisering av utbildningen,
3. examinationer och bedömningar av studenternas prestationer,
4. studiemiljö, och
5. möjligheter att förena studier med föräldraskap.

Paragrafen är ny. Den reglerar omfattningen av det systematiska arbetet med aktiva åtgärder på utbildningsområdet på motsvarande sätt som 6 § gör på arbetslivsområdet. De allmänna övervägandena finns i avsnitt 9.10.2.

Paragrafen motsvaras närmast av skyldigheten att bedriva ett målinriktat arbete enligt 3 kap. 14 § i gällande rätt. Nu anges uttryckligen inom vilka områden det systematiska arbetet ska bedrivas. Paragrafen anger fem områden. De fem områdena är verksamhetens antagnings- och rekryteringsförfarande, undervisningsformer och organisering av utbildningen, examinationer och bedömningar av studenternas prestationer, studiemiljö, och möjligheter att förena studier med föräldraskap.

*Antagnings- och rekryteringsförfarandet* omfattas. Att inte anta en sökande av skäl som har samband med någon diskrimineringsgrund är förbjudet i diskrimineringslagen. I det systematiska arbetet ingår dock att undersöka och vid behov vidta åtgärder så att utbildningarna attraherar sökande med olika bakgrund. Åtgärder kan vidtas såvitt avser hur verksamheten beskrivs utåt i marknadsföring, informationsmaterial och i direkta kontakter med potentiella sökande. Urvals- och behörighetsvillkor ska vara icke-diskriminerande, men kan också utformas så att de inte innebär risk för diskriminering eller att de uppställda villkoren på något sätt som har samband med någon diskrimineringsgrund begränsar några gruppers intresse att söka. Undersökningen kan omfatta hur antagningen går till i praktiken, bl.a. hur sökande bemöts i processen.

*Undervisningsformerna och organiseringen av utbildningen* ingår i det systematiska arbetet. Här avses bl.a. hur undervisningen genomförs – föreläsningar, seminarier, distansundervisning, online-kurser och liknande – men även när undervisningstiden förläggs och var den äger rum, det vill säga den övergripande organiseringen av kärnverksamheten. Det systematiska arbetet i denna del bör gå ut på att undersöka om det finns risker för negativ inverkan på någon grupp individer tillhörig diskrimineringsgrunderna som kan undvikas genom skäliga åtgärder.

*Examinationer och bedömningar av studenternas prestationer* ingår. Här avses att på ett generellt plan säkerställa att kursplaner och andra regler för bedömningar inte riskerar att försämra möjligheterna för någon grupp och att i det praktiska arbetet och tillämpningen av regler och rutiner åtgärda risker för att bedömningar av studenternas studieprestationer medvetet eller omedvetet påverkas av faktorer som har samband med någon diskrimineringsgrund.

*Studiemiljön* handlar om både den fysiska och den psykosociala miljön. Med fysisk studiemiljö avses t.ex. lokaler, hjälpmedel, utrustning och fysiska faktorer i övrigt. I den psykosociala studiemiljön ingår t.ex. bemötandefrågor, tilltal och olika former för umgänge och risk för trakasserier.

Slutligen ingår verksamhetens möjligheter att *förena studier och föräldraskap.* Här avses t.ex. hur undervisningen organiseras och när den förläggs och om det finns särskilda behov när det gäller lokalerna.

Listan på områden är uttömmande på det sättet att det är dessa som ska finnas med i det systematiska arbetet och som tillsynsmyndigheten ska granska. Skulle det finnas andra områden på ett visst lärosäte som bör omfattas av ett förebyggande och främjande arbete kan detta självklart genomföras. Det omfattas dock inte av skyldigheten i diskrimineringslagen.

**21 §** Utbildningsanordnaren ska för verksamheten ha riktlinjer och rutiner i syfte att förhindra trakasserier och sexuella trakasserier.

Utbildningsanordnaren ska följa upp och utvärdera de åtgärder som vidtas enligt första stycket.

Paragrafen är ny och motsvarar delvis 3 kap. 15 § i gällande rätt. De allmänna övervägandena finns i avsnitt 9.10.3.

I *första stycket* anges, som enligt gällande rätt, att utbildningsanordnaren ska vidta åtgärder för att förhindra trakasserier och sexuella trakasserier, men anges också vilka åtgärder som i vart fall ska vidtas, nämligen att det ska finnas riktlinjer och rutiner (se vidare kommentaren till 8 §). Genom att arbetet med aktiva åtgärder ska omfatta samtliga sju diskrimineringsgrunder innebär regleringen att riktlinjerna och rutinerna ska omfatta trakasserier som har samband med alla sju diskrimineringsgrunderna. Om utbildningsanordnaren – efter sin undersökning och analys av studiemiljön som ska vidtas enligt 2 och 20 §§ – finner att andra åtgärder behövs ska de vidtas enligt den regleringen.

Enligt gällande rätt stadgas att utbildningsanordnare ska förebygga och förhindra trakasserier. En skyldighet att förhindra omfattar förebyggande åtgärder. Ändringen är i detta avseende redaktionell.

I *andra stycket* anges att de åtgärder som vidtas ska följas upp och utvärderas.

*Dokumentation*

**22 §** Utbildningsanordnaren ska varje år skriftligen dokumentera det systematiska arbetet med aktiva åtgärder enligt 19–21 §§.

Dokumentationen ska innehålla

1. en redogörelse för alla delar av det systematiska arbetet som det beskrivs i 2 och 3 §§ avseende de områden som anges i 20 §,
2. en redogörelse för de åtgärder som vidtas och planeras enligt 21 §, och
3. en redogörelse för hur samverkansskyldigheten enligt 18 § fullgörs.

Paragrafen är ny. Den reglerar skyldigheten att dokumentera det systematiska arbetet med aktiva åtgärder. De allmänna övervägandena finns i avsnitt 9.10.5.

I *första stycket* anges dokumentationskravets omfattning och frekvens. Kravet att skriftligen dokumentera arbetet med aktiva åtgärder omfattar samtliga utbildningsanordnare. Dokumentation ska ske årligen. Dokumentationskravet ersätter dagens likabehandlingsplan (3 kap. 16 §) som även den omfattar samtliga utbildningsanordnare och ska upprättas årligen. I det avseendet innebär regleringen ingen utvidgning.

*Andra stycket* anger vad dokumentationen ska innehålla. *Punkten 1* innebär att dokumentationen ska innehålla en redogörelse för den undersökning av risker och hinder och analys som gjorts samt de förebyggande och främjande åtgärder som vidtagits eller som planeras samt den uppföljning och utvärdering som gjorts av det tidigare systematiska arbetet, däribland de tidigare åtgärder som vidtagits. Hänvisningen till 3 § innebär att dokumentationen även ska innehålla en redogörelse för den tidsplanering av åtgärder som ska göras.

Regleringen i *punkten 2* innebär att de riktlinjer och rutiner som finns i syfte att förhindra trakasserier och sexuella trakasserier ska redovisas och även den uppföljning och utvärdering av dessa som gjorts.

Enligt *punkten 3* ska dokumentationen innehålla redogörelse för hur samverkansskyldigheten fullgörs. Den bestämmelsen saknar motsvarighet i gällande rätt.

## Verkställighetsföreskrifter

**23 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om det systematiska arbetet med aktiva åtgärder, samverkan och dokumentation.

Paragrafen är ny. Den innehåller en upplysning om att regeringen har rätt att meddela verkställighetsföreskrifter om det systematiska arbetet med aktiva åtgärder, samverkan och dokumentation eller rätt att bemyndiga en myndighet att meddela sådana verkställighetsföreskrifter. De allmänna övervägandena finns i avsnitt 9.11.

## 4 kap. Tillsyn

**1 §** Diskrimineringsombudsmannen ska utöva tillsyn över att denna lag och föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen 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 vägledning.

I paragrafen anges att Diskrimineringsombudsmannen ska vara tillsynsmyndighet och preciseras övriga uppgifter, med nära samband med tillsynen, som ska utföras av DO i den s.k. tillsynsrollen. De allmänna övervägandena finns i avsnitt 11.4.2 och 11.4.3.

I *första stycket* har lagts till *och föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen*. Eventuella verkställighetsföreskrifter som meddelas av regeringen eller – efter regeringens bemyndigande – av en myndighet omfattas med tillägget av tillsynen. I övrigt motsvarar regleringen nu gällande rätt.

*Andra stycket* är oförändrat.

*Tredje stycket* är nytt. Av bestämmelsen framgår att det i DO:s tillsynsroll även ingår att ge råd och stöd till de arbetsgivare och utbildningsanordnare som står under myndighetens tillsyn. Bestämmelsen tydliggör tillsynens förebyggande sida.

**2 a §** Med tillsyn avses i denna lag en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen.

Paragrafen är ny. Den innehåller en definition av begreppet tillsyn. Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt, men har utformats i enlighet med de riktlinjer som anges i regeringens skrivelse om en tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn. De allmänna övervägandena finns i avsnitt 11.4.3.

**4 §** Den som inte rättar sig efter en begäran enligt 3 § får av Diskrimineringsombudsmannen föreläggas att vid vite fullgöra sin skyldighet.

Ett vitesföreläggande enligt första stycket ska delges.

Paragrafen reglerar DO:s rätt att utfärda s.k. förfarandevite för att tillse att DO kan få in de uppgifter som behövs för att utöva tillsyn. De allmänna övervägandena finns i avsnitt 11.6.4.

I *första stycket* har andra meningen som reglerade rätten att överklaga DO:s beslut om vitesföreläggande till Nämnden mot diskriminering tagits bort. Ändringen är en följd av att Nämnden mot diskriminering upphör. I övrigt är paragrafen oförändrad. Här hänvisas därför till tidigare förarbeten (se prop. 2007/08:95).

**5 §** Den som inte fullgör sina skyldigheter att bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder enligt 3 kap. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 19, 20 eller 21 §, lämna information enligt 3 kap. 13 § eller att dokumentera enligt 3 kap. 14, 15 eller 22 § får av Diskrimineringsombudsmannen föreläggas att vid vite fullgöra skyldigheterna. Föreläggandet kan riktas även mot staten som arbetsgivare eller som huvudman för utbildningsverksamhet.

En central arbetstagarorganisation i förhållande till vilken arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal får till Diskrimineringsombudsmannen göra en framställning om att myndigheten ska utfärda sådant vitesföreläggande som avses i första stycket gentemot arbetsgivaren.

Diskrimineringsombudsmannen ska efter sådan framställning av central arbetstagarorganisation enligt andra stycket pröva frågan om vitesföreläggande.

Paragrafen reglerar rätten att besluta om vitsförelägganden mot den som inte fullgör sina skyldigheter att bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder, att lämna information eller att dokumentera

arbetet. De allmänna övervägandena finns i avsnitten 11.5.3, 11.5.4, 11.5.5, 11.6.2 och 11.6.3.

I *första stycket* anges vilka bestämmelser som är vitessanktionerade. Tredje kapitlet diskrimineringslagen är nytt. Uppräkningen av bestämmelser har som en följd av detta justerats för att anpassas till den nya regleringen.

Av första stycket framgår att DO har rätt att besluta om sådana vitesföreläggande. Enligt gällande rätt fattas sådana beslut av Nämnden mot diskriminering. Det föreslås dock att nämnden avskaffas, vilket föranlett ytterligare justeringar i paragrafen. Möjligheten att rikta föreläggande mot staten kvarstår.

I *andra stycket* har som en följd av nämndens avskaffande en central arbetstagarorganisations subsidiära rätt att göra en framställning till nämnden om vitesföreläggande utgått. Möjligheten har ersatts med en rätt för centrala arbetstagarorganisationer att göra en framställning till DO om att myndigheten ska utfärda sådant vitesföreläggande som avses i första stycket gentemot en arbetsgivare. Ändringen är en följd av att nämnden upphör.

Enligt *tredje stycket* är DO skyldig att efter en sådan framställning som avses i andra stycket pröva frågan om vitesföreläggande.

**6 §** Beslut enligt 4 och 5 §§ får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut enligt 5 § tredje stycket får överklagas av den centrala arbetstagarorganisation som gjort framställningen.

Andra beslut av Diskrimineringsombudsmannen enligt denna lag får inte överklagas.

I paragrafen regleras möjligheten att överklaga beslut som har meddelats med stöd av lagen. De allmänna övervägandena finns i avsnitt 11.6.5.

*Första stycket* är nytt och reglerar möjligheten att överklaga DO:s beslut enligt 4 och 5 §§. Ändringen är en följd av att Nämnden mot diskriminering avskaffas och att DO i stället har rätt att besluta om vitesföreläggande rörande skyldigheten att bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder, att lämna information eller att dokumentera arbetet.

I *andra stycket* stadgas att prövningstillstånd krävs för överklagande till kammarrätten.

*Tredje stycket* är nytt och reglerar en central arbetstagarorganisations möjlighet att överklaga DO:s beslut enligt 5 § tredje stycket

rörande organisationens framställning om att DO ska besluta om vitesföreläggande.

*Fjärde stycket* motsvarar 4 kap. 6 § i gällande rätt med den justering som föranleds av de tillkommande styckena. När det gäller de beslut som inte får överklagas är någon ändring i sak inte avsedd.

## 14.2 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

**1 kap.**

**12 §** Lagen är uppdelad i 29 kapitel. Dessa är
- inledande bestämmelser (1 kap.),
- huvudmän och ansvarsfördelning (2 kap.),
- barns och elevers utveckling mot målen (3 kap.),
- kvalitet och inflytande (4 kap.),
- trygghet och studiero (5 kap.),
- arbete för lika rättigheter och möjligheter och mot kränkande behandling (6 kap.),
- skolplikt och rätt till utbildning (7 kap.),
- förskolan (8 kap.),
- förskoleklassen (9 kap.),
- grundskolan (10 kap.),
- grundsärskolan (11 kap.),
- specialskolan (12 kap.),
- sameskolan (13 kap.),
- fritidshemmet (14 kap.),
- gymnasieskolan (15–17 kap.),
- gymnasiesärskolan (18 och 19 kap.),
- kommunal vuxenutbildning (20 kap.),
- särskild utbildning för vuxna (21 kap.),
- utbildning i svenska för invandrare (22 kap.),
- entreprenad och samverkan (23 kap.),
- särskilda utbildningsformer (24 kap.),
- annan pedagogisk verksamhet (25 kap.),
- tillsyn, statlig kvalitetsgranskning och nationell uppföljning och utvärdering (26 kap.),
- Skolväsendets överklagandenämnd och Lärarnas ansvarsnämnd (27 kap.),
- överklagande (28 kap.),
- övriga bestämmelser (29 kap.).

I sjätte strecksatsen har *åtgärder mot kränkande behandling* ändrats till *arbete för lika rättigheter och möjligheter och mot kränkande behandling*. Ändringen är en följd av att diskrimineringslagens reg-

lering om aktiva åtgärder i skollagsreglerad verksamhet har flyttats till kapitel 6 i skollagen. Kapitel 6 har fått ett vidare innehåll och följaktligen också en annan rubrik. För ändringens innebörd se författningskommentaren till 6 kap. I övrigt är paragrafen oförändrad.

DO ska inte längre utöva tillsyn över regleringen om aktiva åtgärder avseende de sju diskrimineringsgrunderna i skollagsreglerad verksamhet. Skolinspektionen blir – efter flytten av regelverket från diskrimineringslagen till skollagen – ny tillsynsmyndighet avseende dessa frågor. Att Skolinspektionen utövar tillsyn över skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet enligt skollagen framgår av 26 kap. 3 § skollagen. Den reglering om sanktioner som gäller för Skolinspektionens övriga tillsyn kommer därför även att gälla för regleringen om aktiva åtgärder. När det gäller arbetet enligt 6 kap. skollagen regleras sanktionerna i 26 kap. 10–18 och 27 §§ skollagen. Enligt 26 kap. 10 § får Skolinspektionen utfärda förelägganden som enligt 27 § i samma kapitel får förenas med vite. Överklagande av Skolinspektionens vitesförelägganden får enligt 28 kap. 2 § skollagen ske till allmän förvaltningsdomstol.

## 4 kap.

**5 §** Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet enligt 3 och 4 §§ ska vara att de mål som finns för utbildningen i denna lag och i andra föreskrifter (nationella mål) uppfylls.

I 6 kap. finns särskilda bestämmelser för det systematiska kvalitetsarbetet när det gäller arbete för lika rättigheter och möjligheter och mot kränkande behandling.

Paragrafen reglerar inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet.

*Första stycket* är oförändrat.

*Andra stycket* är nytt och har behandlats i avsnitt 10.1 och 10.2. Enligt gällande rätt regleras arbete mot kränkande behandling i 6 kap. skollagen. Det framgår inte uttryckligen att det är en del av det systematiska kvalitetsarbetet utan det ska liksom motsvarande arbete i gällande diskrimineringslag bedrivas målinriktat. Genom tillägget tydliggörs att allt arbete med aktiva åtgärder enligt 6 kap. ska vara en del av det systematiska kvalitetsarbetet enligt 4 kap. skollagen.

## 6 kap.

**1 §** Detta kapitel har till ändamål att motverka kränkande behandling av barn och elever samt främja lika rättigheter och möjligheter för barn och elever oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder.

Bestämmelserna tillämpas på utbildning och annan verksamhet enligt denna lag, varvid bestämmelserna om systematiskt kvalitetsarbete i 4 kap. 3 och 4 §§ är tillämpliga.

Paragrafen anger kapitlets ändamål och tillämpningsområde. De allmänna övervägandena finns i avsnitt 10.1 och 10.2.

I paragrafens *första stycke* anges att ändamålet med bestämmelserna i detta kapitel är – förutom att motverka kränkande behandling av barn och elever på sätt som gäller i dag – att även främja lika rättigheter och möjligheter för barn och elever oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder. Genom tillägget i första stycket omfattar alltså regleringen även det arbete med aktiva åtgärder som tidigare reglerades i diskrimineringslagen. Motverkande av diskriminering är ett sätt att främja lika rättigheter och möjligheter. Arbetet att främja lika rättigheter och möjligheter ska omfatta samtliga sju diskrimineringsgrunder. Detta innebär en utvidgning i förhållande till gällande rätt i diskrimineringslagen som endast omfattar fem diskrimineringsgrunder av sju. De diskrimineringsgrunder som tillkommer är könsöverskridande identitet eller uttryck och ålder. Motsvarande utvidgning har gjorts i diskrimineringslagen för den verksamhet som omfattas av den lagen. Beträffande diskrimineringsgrunden ålder finns lagstadgade undantag i t.ex. 2 kap. 6 § DL.

*Andra stycket* anger kapitlets tillämpningsområde. Andra delen av meningen är ny och syftet med tillägget är att tillse att det systematiska kvalitetsarbetet som ska bedrivas enligt sjätte kapitlet även omfattar sådan skollagsreglerad verksamhet som regleras i 1 kap. 2 § skollagen.

**3 §** I detta kapitel avses med

– elev: utöver vad som anges i 1 kap. 3 § den som söker annan utbildning än förskola enligt denna lag,

– barn: den som deltar i eller söker plats i förskolan eller annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap.,

– personal: anställda och uppdragstagare i verksamhet enligt denna lag, och

– kränkande behandling: ett uppträdande som utan att vara diskriminering enligt diskrimineringslagen (2008:567) kränker ett barns eller en elevs värdighet.

Diskriminering, trakasserier, sexuella trakasserier, kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning och ålder ska ha samma betydelse i detta kapitel som i diskrimineringslagen.

Paragrafen är en definitionsparagraf och innehåller särskilda definitioner för kapitlet.

*Första stycket* är oförändrat.

*Andra stycket* är nytt och har behandlats i avsnitt 10.2. Genom hänvisningen till diskrimineringslagen framgår att begreppen diskriminering, trakasserier, sexuella trakasserier, kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning och ålder har samma betydelse i 6 kap. skollagen som i diskrimineringslagen. Hänvisningen är en konsekvens av att diskrimineringslagens reglering om aktiva åtgärder såvitt avser skollagsreglerad verksamhet flyttas från diskrimineringslagen till skollagen. Definition av religion eller annan trosuppfattning saknas i diskrimineringslagen varför denna diskrimineringsgrund inte finns med i uppräkningen. Religion eller annan trosuppfattning bör dock ha samma betydelse i detta kapitel som i diskrimineringslagen. I 6 § finns begreppet repressalier. Här avses dels repressalier enligt 2 kap. 18 § diskrimineringslagen, dels repressalier enligt 6 kap. 11 § skollagen.

**6 §** Huvudmannen ska se till att det inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet enligt 4 kap. 3 och 4 §§ i varje särskild verksamhet bedrivs ett förebyggande och främjande arbete

– för att motverka kränkande behandling av barn och elever,

– för att motverka diskriminering av barn och elever, och på annat sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder, och

– för att motverka att barn och elever utsätts för repressalier.

I paragrafen regleras omfattningen av huvudmannens systematiska kvalitetsarbete på motsvarande sätt som diskrimineringslagen anger omfattningen av det systematiska arbetet enligt den lagen. De allmänna övervägandena finns i avsnitt 10.2.

Paragrafen innehöll tidigare enbart ett krav på att bedriva ett målinriktat arbete för att motverka kränkande behandling. I diskrimineringslagen fanns krav att i skollagsreglerad verksamhet bedriva ett målinriktat arbete avseende aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder eller sexuell läggning. Paragrafen har kompletterats med anledning av att regleringen av aktiva åtgärder avseende de sju diskrimineringsgrunderna ska finnas i skollagen. Genom kompletteringen införs en skyldighet för huvudmannen att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete för att motverka även diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter oavsett de sju diskrimineringsgrunderna, dvs. det arbete med aktiva åtgärder som tidigare reglerades i diskrimineringslagen. Huvudmannen ska också bedriva ett systematiskt arbete för att motverka repressalier. Här avses repressalier enligt dels diskrimineringslagen, dels skollagen. Som beskrivits ovan i kommentaren till 1 § innebär paragrafen en utvidgning i förhållande till nuvarande reglering i diskrimineringslagen genom att den omfattar samtliga sju diskrimineringsgrunder.

I diskrimineringslagen anges nu *hur* arbetet med aktiva åtgärder ska bedrivas. Motsvarande ska gälla det arbete med aktiva åtgärder som regleras i skollagen. Det anges därför att arbetet med aktiva åtgärder och mot kränkande behandling ska vara en del av det övriga systematiska kvalitetsarbetet enligt 4 kap. 3 och 4 §§ skollagen. Som beskrivits ovan i kommentaren till 6 kap. 1 § ska det systematiska kvalitetsarbetet som regleras i sjätte kapitlet bedrivas av samtliga huvudmän som bedriver skollagsreglerad verksamhet.

Med ett *förebyggande* arbete avses ett arbete som syftar till att avvärja kartlagda risker för diskriminering, trakasserier, repressalier och kränkande behandling. Med *främjande* arbete avses ett arbete som riktas mot alla och bedrivs kontinuerligt och utan förekommen anledning.

**7 §** Huvudmannen ska genomföra det systematiska kvalitetsarbetet enligt 6 § genom att

1. kartlägga om det finns risker för diskriminering, kränkande behandling eller repressalier eller andra hinder för barns och elevers lika rättigheter och möjligheter i verksamheten,
2. analysera orsaker till upptäckta risker och hinder,
3. vidta de förebyggande och främjande åtgärder som skäligen kan krävas, och
4. följa upp och utvärdera arbetet enligt 1–3.

> Huvudmannen ska genomföra det systematiska kvalitetsarbetet enligt 6 § genom att även, oavsett upptäckta risker och hinder, bedriva ett aktivt och generellt främjande arbete i verksamheten.

Paragrafen anger en metod för hur det systematiska kvalitetsarbetet avseende aktiva åtgärder ska genomföras och innehåller steg motsvarande det systematiska arbetet med aktiva åtgärder i diskrimineringslagen. Paragrafen motsvarar närmast nu gällande 3 kap. 14 och 15 §§ DL. De allmänna övervägandena finns i avsnitt 10.4.

I *första stycket* regleras huvudsakligen den förebyggande delen av det systematiska kvalitetsarbetet. Här anges en arbetsmetod, på motsvarande sätt som i diskrimineringslagen. Tidigare angavs att arbetet mot kränkande behandling skulle bedrivas målinriktat. När nu diskrimineringslagens reglering om aktiva åtgärder flyttas till skollagen har regleringen så långt det är möjligt anpassats till diskrimineringslagens nya reglering. I första stycket anges därför vilka steg det systematiska kvalitetsarbetet ska innehålla för att uppfylla kraven. Liksom enligt diskrimineringslagen handlar det om en arbetsmetod som ska innehålla kartläggning, analys, vidtagande av åtgärder samt uppföljning och utvärdering av arbetet.

I *andra stycket* regleras den främjande delen av det systematiska kvalitetsarbetet som ska vidtas oavsett vilka risker och hinder som upptäckts i verksamheten. Här anges att det systematiska kvalitetsarbetet enligt 6 § också innebär att bedriva ett aktivt och generellt främjande arbete i verksamheten. Det systematiska kvalitetsarbetet ska alltså inte enbart innefatta åtgärder som det finns behov av enligt den metod som framgår av första stycket, utan ska bedrivas oavsett vad som framkommer i detta arbete. Enligt Skolverkets nu gällande allmänna råd ska arbetet bedrivas dels som ett allmänt främjandearbete som ska genomföras oavsett vilka risker som finns i verksamheten, dels som ett förebyggande arbete på förekommen anledning utifrån konstaterade risker. Att så alltjämt ska vara fallet framgår nu av lagtexten.

> **7 a §** Åtgärder enligt 7 § 3 ska tidsplaneras och genomföras så snart som möjligt.

Paragrafen är ny och har behandlats i avsnitt 10.4. Genom regleringen i 4 kap. 3 § skollagen gäller redan att arbetet med aktiva åtgärder ska utföras kontinuerligt. När det gäller de insatser som utgår från faktiska problemområden i verksamheten ska dessa åtgärder och in-

satser, precis som motsvarande sådana enligt regleringen i diskrimineringslagen, tidsplaneras och utföras så snart som möjligt.

**7 b §** I 4 kap. 4 § finns särskilda bestämmelser om medverkan och deltagande på förskole- och skolenhetsnivå. Vid genomförandet av det systematiska kvalitetsarbetet enligt detta kapitel ska dessa bestämmelser tillämpas på all utbildning och annan verksamhet enligt denna lag.

Paragrafen är ny och har behandlats i avsnitt 10.3. Den ersätter förordningen (2006:1083) om barns och elevers deltagande i arbetet med planer mot diskriminering och kränkande behandling (nedan förordningen om deltagande).

I *första meningen* finns en hänvisning till regleringen om medverkan och deltagande i det systematiska kvalitetsarbetet som ska ske på förskole- och skolenhetsnivå och därmed omfatta även arbetet med aktiva åtgärder i kapitel 6.

I *andra meningen* anges att det systematiska kvalitetsarbetet avseende all utbildning och annan verksamhet enligt skollagen som inte omfattas av regleringen i 4 kap. 4 § ska genomföras under medverkan och deltagande på samma sätt som gäller på förskole- och skolenhetsnivå i skolväsendet. I förhållande till gällande rätt rörande arbetet med aktiva åtgärder innebär regleringen en utvidgning då medverkan alternativt deltagande ska omfatta hela det systematiska kvalitetsarbetet och inte enbart planarbetet och involvera även personal och i förekommande fall föräldrar.

**8 §** Huvudmannen ska se till att det systematiska kvalitetsarbetet med aktiva åtgärder varje år dokumenteras i en särskild plan (likabehandlingsplan) för varje verksamhet. Likabehandlingsplanen ska innehålla

1. en redogörelse för alla delar av det systematiska kvalitetsarbetet som det beskrivs i 7 §,
2. en tidsplan enligt 7 a §,
3. en redovisning och utvärdering av hur föregående års arbete har genomförts, och
4. en redogörelse för hur medverkan och deltagande som regleras i 7 b § och 4 kap. 4 § andra stycket fullgörs.

Planen mot kränkande behandling har ersatts av en likabehandlingsplan som ska dokumentera det systematiska kvalitetsarbetet med aktiva åtgärder. Likabehandlingsplanen ska vara en del av den dokumentation som krävs för det systematiska kvalitetsarbetet enligt 4 kap. 6 §. De allmänna övervägandena finns i avsnitt 10.5.

I paragrafen anges att huvudmannen årligen ska dokumentera det systematiska kvalitetsarbetet med aktiva åtgärder i en särskild plan, en likabehandlingsplan, för verksamheten. Bestämmelsen innebär att dokumentationen ska innehålla en redogörelse för den undersökning av risker och hinder och analys som gjorts samt de förebyggande och främjande åtgärder som vidtagits eller som planeras samt den uppföljning och utvärdering som gjorts av det tidigare systematiska kvalitetsarbetet avseende aktiva åtgärder, däribland de tidigare åtgärder som vidtagits. Kravet på planens innehåll har utformats med diskrimineringslagens krav på dokumentation som förebild. Här anges dock uttryckligen att planen även ska innehålla en tidsplan och en redovisning och utvärdering av hur föregående års arbete har genomförts.

Enligt gällande rätt ska arbetet med aktiva åtgärder inom skollagsreglerad verksamhet dokumenteras årligen av samtliga huvudmän. Även planen mot kränkande behandling ska upprättas årligen. Det nya dokumentationskravet utgör i det avseendet alltså ingen utvidgning i förhållande till gällande rätt.

**9 §** Huvudmannen eller personalen får inte utsätta ett barn eller en elev för kränkande behandling.

Bestämmelser om förbud mot diskriminering finns i diskrimineringslagen (2008:567).

I paragrafen stadgas förbud mot kränkande behandling.

*Första stycket* är oförändrat.

*Andra stycket* är nytt. De allmänna överväganden finns i avsnitt 10.6. Regleringen innehåller en hänvisning till diskrimineringslagen i vilken det finns bestämmelser om förbud mot diskriminering. Stycket motsvarar i huvudsak 6 kap. 2 § i nu gällande skollag. I syfte att tydliggöra kopplingen mellan förbud mot kränkande behandling i skollagen och förbud mot diskriminering i diskrimineringslagen samt kraven på aktiva åtgärder i skollagen har den gemensamma hänvisningsparagrafen i 6 kap. 2 § skollagen upphävts. Hänvisningarna har flyttats till paragrafer i skollagen som har samband med förbudet mot kränkande behandling. Uppdelningen är ett led i att förtydliga vilka delar som regleras i diskrimineringslagen och vilka delar som regleras i skollagen eftersom aktiva åtgärder avseende de sju diskrimineringsgrunderna i skollagsreglerad verksamhet nu regleras i skollagen. Ändringen är redaktionell. Någon ändring i sak är inte avsedd.

**10 §** En lärare, förskollärare eller annan personal som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till förskolechefen eller rektorn. En förskolechef eller rektor som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till huvudmannen. Huvudmannen är skyldig att skyndsamt utreda omständigheterna kring de uppgivna kränkningarna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas föra att förhindra kränkande behandling i framtiden.

Första stycket första och andra meningen ska tillämpas på motsvarande sätt om ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier på sätt som avses i diskrimineringslagen (2008:567). Bestämmelser om skyldighet att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier och sexuella trakasserier finns i diskrimineringslagen.

För verksamhet som avses i 25 kap. och för fritidshem som inte är integrerade med en skolenhet eller förskoleenhet gäller första och andra styckena för den personal som huvudmannen utser.

Paragrafen reglerar personal och chefers skyldighet att anmäla kännedom om att barn eller elev utsatts för kränkande behandling och huvudmannens skyldighet att utreda.

*Första stycket* är oförändrat.

I *andra stycket* andra meningen finns en hänvisning till diskrimineringslagens bestämmelser om skyldighet att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier och sexuella trakasserier. Meningen är ny. Den motsvarar i huvudsak 6 kap. 2 § i gällande lag och är ett led i den flytt som beskrivits ovan i kommentaren till 9 §. Ändringen är redaktionell och innebär ingen ändring i sak. De allmänna överväganden finns i avsnitt 10.6.

*Tredje stycket* är oförändrat.

**11 §** Huvudmannen eller personalen får inte utsätta ett barn eller en elev för repressalier på grund av att barnet eller eleven medverkat i en utredning enligt detta kapitel eller anmält eller påtalat att någon handlat i strid med bestämmelserna i kapitlet.

Bestämmelser om förbud mot repressalier när det gäller anmälan, medverkan i utredning m.m. angående diskriminering finns i diskrimineringslagen (2008:567).

Paragrafen innehåller förbud mot repressalier.

*Första stycket* är oförändrat.

*Andra stycket* är nytt. Det innehåller en hänvisning till diskrimineringslagen i vilken det finns bestämmelser om repressalier när det gäller anmälan och medverkan i utredning angående diskriminering. Hänvisningen motsvarar den som tidigare fanns i 6 kap. 2 § skollagen (se kommentaren till 9 § ovan). Ändringen är redaktionell och innebär ingen ändring i sak. De allmänna övervägandena finns i avsnitt 10.6.

**12 §** Om huvudmannen eller personalen åsidosätter sina skyldigheter i fråga om kränkande behandling enligt 7, 8, 9, 10 eller 11 § ska huvudmannen dels betala skadestånd till barnet eller eleven för den kränkning som detta innebär, dels ersätta annan skada som har orsakats av åsidosättandet. Skadestånd för kränkning i andra fall än vid repressalier lämnas dock inte, om kränkningen är ringa.

Om det finns särskilda skäl, kan skadeståndet för kränkning sättas ned eller helt falla bort.

Bestämmelser om diskrimineringsersättning finns i diskrimineringslagen (2008:567).

Paragrafen reglerar när skadestånd för kränkande behandling kan utgå.

*Första stycket* har justerats för att tillse att skadestånd även fortsättningsvis endast ska kunna utgå vid åsidosättande av skyldigheten att genomföra ett systematiskt kvalitetsarbete (7 §) och att upprätta en likabehandlingsplan (8 §) såvitt avser kränkande behandling och inte vid brister i det arbetet som avser att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter oavsett de sju diskrimineringsgrunderna. När det gäller arbetet med aktiva åtgärder är det ett generellt arbete och inte en reglering som enskilda kan åberopa. Vid konstaterad diskriminering är det därför diskrimineringsförbuden som ska åberopas. De allmänna övervägandena finns i avsnitt 10.6.

*Andra stycket* är oförändrat.

*Tredje stycket* är nytt och innehåller en hänvisning till diskrimineringslagens regler om diskrimineringsersättning. Stycket motsvaras i huvudsak av 6 kap. 2 § i nu gällande skollag och är ett led i den flytt som har beskrivits ovan i kommentaren till 9 §. Ändringen är redaktionell och någon ändring i sak är inte avsedd.

## 14.3 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

**33 kap.**

**1 §** Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer hos

1. Diskrimineringsombudsmannen i ärende enligt diskrimineringslagen (2008:567) eller 16 och 17 §§ föräldraledighetslagen (1995:584) samt i andra ärenden som rör rådgivning åt en enskild, eller
2. Statens skolinspektion i ärende enligt 6 kap. skollagen (2010:800).

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

I 33 kap. 1 § första stycket punkten 2 i nu gällande lag stadgades att sekretess gällde om uppgiften förekom i ärende hos Nämnden mot diskriminering i ärende enligt diskrimineringslagen. Denna punkt har utgått som en följd av att Nämnden mot diskriminering upphör. Punkten två motsvarar punkten tre i gällande lag. I övrigt är paragrafen oförändrad.

# Särskilt yttrande

## Särskilt yttrande av experten Johan Lilly Gyberg (Diskrimineringsombudsmannen)

Vi delar utredningens förslag kring utvidgningen av bestämmelserna till att omfatta samtliga diskrimineringsgrunder, tydligare krav på systematik i arbetet, kraven på dokumentation, utvidgningen av samverkanskrav på utbildningsområdet, periodicitet som är årligen, specificerade områden även på utbildningsområdet och möjligheten att meddela föreskrifter. Utredningen förordar dock att skyldigheten att vidta aktiva åtgärder i skollagsreglerad verksamhet ska regleras i skollagen i stället för i diskrimineringslagen. Vi delar inte denna uppfattning utan anser att man av utredningsunderlaget inte bör dra en sådan slutsats.

Vårt särskilda yttrande avser utredningens förslag kring aktiva åtgärder avseende skollagsreglerad verksamhet.

När det gäller den del av uppdraget som berör tillsynens roll i relation till det främjande och förebyggande arbetet och lärdomar gjorda från tidigare arbeten tar utredningen bara i begränsad omfattning upp de faktiska erfarenheterna. Utredningens direktiv och den tid som stått till utredningens förfogande har inte heller medgivit den vidare analys som krävs för att se tillsynens roll i sin helhet utan arbetet har inriktats på förändringar i krav och omfattning av aktiva åtgärder.

Det fodras mycket för att uppnå det sammanhållna arbete som utredningen eftersträvar på skolans område. Skolans generella arbete mot mobbing dominerar fortfarande och ett konventionsgrundat arbete kring lika rättigheter och möjligheter och mot diskriminering är inte lika förankrat inom utbildningsväsendet.

Grundantagandet i utredningen är att området aktiva åtgärder redan finns eller lätt kan göras till en naturlig del av skolornas arbete kring värdegrunden och arbetet kring mänskliga rättigheter. Därför

är en överflyttning av tillsynen till en skolmyndighet naturlig. I betänkandet saknar vi belägg för att ett sådant grundantagande stämmer. Vi tror att samordningsvinsterna överskattas och de negativa konsekvenserna för ett stark och sammanhållet arbete mot diskriminering underskattas. Om man ändå antar att arbetet mot diskriminering som en del av frågorna om mänskliga rättigheter redan är en integrerad del av skolornas kärnverksamhet så är det snarare ett bra exempel på hur olika lagar strävar åt samma håll och inte ett argument för att flytta bestämmelser från en lagstiftning till en annan.

Utredningen beskriver hur skolorna sedan länge arbetat förebyggande mot diskriminering i samband med värdegrundsarbetet. Man refererar också till lag, förordning och författningar som reglerar skolans arbete kring människors lika värde. Skolans problem, som delas med alla stora centralt styrda verksamheter, är att avståndet kan vara stort mellan styrdokumenten och de tiotusentals verksamheterna ute i landets kommuner. Det saknas i utredningsunderlaget helt en problematisering kring att värdegrunden inte alltid har samma betydelse i lärarutbildningen, i läroplaner och hos lärare ute i den praktiska verksamheten.

Lärare har förmedlat att man i många fall uppfattar värdegrunden som något abstrakt beskrivet i läroplanen, vilket leder till att det i praktiken ofta blir svårt att förmedla. Man kan anta att främjandearbetet mot diskriminering inte har en självklar plats inom ett område som upplevs abstrakt. Detta beskrivs bl.a. i Skolinspektionens kvalitetsgranskning *Skolornas arbete med demokrati och värdegrund*, (2012:9) som visar att ”Skolorna saknar ofta en helhetssyn på demokrati- och värdegrundsuppdraget. Det visar sig i skillnader i undervisningen, som framför allt tycks bero på enskilda lärares skiftande kompetens samt egna tolkningar och mål.”

Perspektivet kring vad samhället vill med aktiva åtgärdsarbetet i skolan är underordnat resonemang kring krav och omfattning. Fördjupade resonemang kring förutsättningar och verktyg för ett fungerande arbete kring aktiva åtgärder i skolan saknas också.

En utgångspunkt för arbetet skulle kunna ha varit - på vilket sätt ska man arbeta och vilka förändringar behöver göras för att tillsynen av aktiva åtgärder i skolan blir en optimal pusselbit i det sammantagna arbetet mot 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 utbildningsanordnare och andra ska bli medvetna

om frågor som rör diskriminering och arbeta framåtsyftande och förebyggande. På så sätt förutsätter arbetet kring aktiva åtgärder ett främjande och förebyggande arbete. Ett kunskapsflöde behövs mellan dessa delar och arbetet med anmälningar om diskriminering.

Tidigare Jämställdhetsombudsmannen, JämO, med stor erfarenhet av granskningsarbete drog i samband med utvecklandet av denna granskningsverksamhet slutsatsen att tillsynsobjektets bristande kunskap om och efterlevnad av lagens bestämmelser krävde större fokus från JämOs sida på information, utbildning och rådgivningsinsatser kring hela sakområdet. I DO:s nuvarande temagranskningar av skolornas arbete med aktiva åtgärder varvas insatser av tillsyn och främjandeinsatser i syfte att optimera effekterna av DO:s insatser.

Utredningen lämnar flera kvarstående frågor.

- Hur påverkas DO:s främjande uppdrag om skyldigheten att vidta aktiva åtgärder i skollagsreglerad verksamhet ska regleras i skollagen i stället för i diskrimineringslagen?
- Hur påverkas skolornas främjandearbete för lika rättigheter och möjligheter mot diskriminering om tillsynen av arbetet läggs hos en myndighet vars uppgift hittills varit att titta på ett generellt arbete kring kränkningar?
- Vad kan det innebära när ett nytt område läggs in i en etablerad verksamhet? Dvs. vad händer med tillsynen av arbetet kring diskrimineringsgrunderna om tillsynen av dessa läggs på en myndighet som utvecklat sitt arbete kring kränkande behandling.
- Hur påverkar en överflyttning DO:s möjligheter att uppfylla de syften och mål som staten har för verksamheten om myndigheten inom skolområdet saknar ett granskningsverktyg.

I kap 9 nämns de allmänna råd som Statens skolverk tagit fram kring arbete mot diskriminering och kränkande behandling. En icke oviktig bakgrundsfaktor är att de tidigare ombudsmännen och nuvarande ombudsman varit nära knutna till det utvecklingsarbete som gjorts hos Statens skolverk. Alla förslag på eventuell överflyttning ställer krav på att man långsiktigt säkerställer omfattningen av den expertis som ombudsmannen utgjort och utgör. I praktiken skulle man på detta sätt behöva bygga upp två parallella verksamheter eftersom DO behöver ha kvar expertkunskapen i den kvarvarande verksamheten.

Det finns tendenser i utredningen som bidrar till att relativisera arbetet kring diskriminering och skälen till att lagstiftningen finns.

Sverige och EU har en gemensam syn på att kvinnors underordning i samhället är oacceptabel, och att man för att bryta uttrycken för denna underordning måste a) vidta särskilda åtgärder bl.a. krav på aktiva åtgärder b) markera mot trakasserier som har samband med kön hårdare än kränkningar som har samband med att en elev exempelvis kommer från en annan kommundel. Detta är inte som utredningen beskriver en ”olycklig ordning” utan ett nödvändigt förhållningssätt för att bearbeta gamla maktstrukturer. Just en oreflekterad integrering i skolans allmänna värdegrundsarbete riskerar att relativisera frågan och göra eleverna historielösa. Relativiseringen kan också komma att leda till att man fortsatt inte kommer anse sig behöva speciella förebyggande och främjande åtgärder utan stanna vid åtgärder som så ofta nu är just allmänna.

Det finns i utredningen ett antal påståenden kring att mycket av det som rör aktiva åtgärder är diffust för skolverksamheten. Att DO har en ineffektiv tillsyn eftersom man jämfört med Skolinspektionen tillsynar färre objekt. Det framförs också att det faktum att aktiva åtgärder kring diskrimineringsgrunderna till skillnad mot arbetet kring kränkningar inte finns i skollagen gör att detta blir ett eftersatt område. Beläggen för dessa antaganden är mindre klara. Hur har man kommit fram till att allt som skolorna inte gör men borde göra inom detta område beror på den överliggande organiseringen av trakasserier och kränkande behandling? DO instämmer i att arbetet för lika rättigheter och möjligheter och mot diskriminering inte alltid syns som det borde i skolornas likabehandlingsplaner men det kan finnas flera andra förklaringar till detta.

- Detta är områden som kommit till långt efter att man introducerade arbetet mot mobbing och arbetet kring värdegrunden. Området hade därför även svårt att få genomslag när det fanns en gemensam barn- och elevskyddslag.
- Staten lägger inte lika mycket pengar på denna tillsyn som man lägger på tillsynen av kränkningar.
- Det finns ett motstånd i vissa verksamheter mot att särskilt lyfta frågor kring kön, etnisk tillhörighet, sexuell läggning etc.
- Det finns en trötthet kring att utöka sitt arbetsområde efter tio år av mer eller mindre abstrakt värdegrundsarbete

- Lärarnas arbetssituation med fler elever, större administration och en frånvarande elevhälsa gör att mottagligheten för sådant som inte direkt efterfrågas av skolmyndigheterna är låg.

Det finns en påtaglig risk för fragmentisering av arbetet mot diskriminering om man flyttar skyldigheten att vidta aktiva åtgärder i skollagsreglerad verksamhet till skollagen. Där hanteringen av anmälningar av diskriminering och det främjande arbetet ligger kvar hos DO. Ett av de bärande skälen med att slå ihop lagstiftningar och de tidigare ombudsmännen var att ha ett sammanhållet arbete kring människors hela livssituation och alla diskrimineringsgrunder. Bekämpandet av diskrimineringen var som mest verkningsfull när lagstiftningen var heltäckande slog regeringen fast i propositionen Ett starkare skydd mot diskriminering (2007/08:95). Man ville eftersträva ett likartat skydd mot diskriminering oavsett samhällsområde. Vi ställer oss frågande till varför man just för elever ska frångå denna princip vilket också innebär att barn- och ungdomar jämfört med vuxna enbart delvis skyddas av en oberoende tillsynsmyndighet. En viss påverkan på DO:s legitimitet kan inte heller uteslutas om myndigheten enbart ägnar sig åt att granska vuxna i arbetslivet. Vikten av att påbörja ett brett arbete mot diskriminering redan i skolåren är något som ofta lyfts av olika aktörer.

I kap 7 återges vad delegationen för jämställdhet i skolan skrev i sitt betänkande. Någon reflektion kring om deras tankegångar var rimliga eller inte saknas. När man skriver att ”eftersom DO inte har specialiserad kunskap om skolan finns risk för att systemfrågor och frågor om sådan förändring av skolan som har koppling till lärande och jämställdhet förbises” tycker vi att detta är ett orimligt resonemang. Med den utgångspunkten skulle DO inte kunna ha något tillsyns- eller främjandeuppdrag inom några samhällsområden överhuvudtaget. Den omfattande samverkan som myndigheten har syftar till att DO genom sina olika verktyg ökar kunskapen kring diskrimineringsområdet, och hur man arbetar för lika rättigheter och möjligheter samt motverkar trakasserier så att kunskapen kan finnas internt hos olika aktörer för att där kunna anpassas till verksamhetens karaktär.

Ett skäl för att aktiva åtgärder i skollagsreglerad verksamhet ska regleras i skollagen i stället för i diskrimineringslagen är att man på så sätt skulle undvika dubbelregleringen på skollagens område. Vår uppfattning är att den nuvarande regleringen där skyldigheten i diskrimineringslagen att bedriva ett arbete för att aktivt främja lika

rättigheter och möjligheter oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder eller sexuell läggning jämfört med skollagens bestämmelser om värdegrunden snarare är att anse som en angränsade reglering än en dubbel- eller överlappande-reglering.

Lagrådet har i sitt yttrande över lagrådsremissen *Bristande tillgänglighet som en form av diskriminering* yttrat sig över det faktum att krav på tillgänglighet ställs i flera lagar. Frågan ställs i lagrådsremissen hur sådana bestämmelser förhåller sig till den föreslagna nya bestämmelsen i diskrimineringslagen och i vad mån det är lämpligt med det slags dubbelreglering som uppkommer. Lagrådets slutsats är att det inte finns något hinder mot en dubbelreglering av det angivna slaget. Lagrådet har inte någon invändning mot den principiella ståndpunkten.

Vi ser att det i den nuvarande ordningen finns svårigheter som behöver lösas. Exempelvis att vissa regler är sanktionerade och andra inte samt att sanktionerna kan variera beroende på i vilken lagstiftning sanktionerna återfinns. Riksrevisionen har gjort liknande iakttagelser i sin rapport (2013:15) kring arbetet med anmälningar inom skollagsreglerad verksamhet. Deras slutsats vilken delas av DO är att lagstiftningarna behöver harmoniseras. Ett annat exempel är det faktum att staten via Skolinspektionen utövar tillsyn över skolors arbete för att motverka kränkande behandling samt deras arbete med att förebygga kränkande behandling med sex års mellanrum medan man inte har samma ambition kring arbetet med att utbildningsanordnare följer diskrimineringslagens krav på aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter och förebygga och förhindra trakasserier och sexuella trakasserier. Men detta kräver andra lösningar än att flytta skyldigheten att vidta aktiva åtgärder i skollagsreglerad verksamhet från diskrimineringslagen till i skollagen.

Yttrandet är undertecknat av experten Johan Lilly Gyberg och ombudsmannen Agneta Broberg.

# Kommittédirektiv 2012:80

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

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 företagens 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. Förslagens 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)

# Kommittédirektiv 2013:36

## Tilläggsdirektiv till Utredningen om aktiva åtgärder mot diskriminering (A 2012:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 27 mars 2013

### Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 12 juli 2012 kommittédirektiv om 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 (dir. 2012:80). Enligt utredningens direktiv ska uppdraget redovisas senast den 1 november 2013.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 februari 2014.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

# Kommittédirektiv 2013:86

## Tilläggsdirektiv till Utredningen om aktiva åtgärder mot diskriminering (A 2012:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 19 september 2013

### Utvidgning av uppdraget

Regeringen beslutade den 12 juli 2012 kommittédirektiv om aktiva åtgärder för att förebygga diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter (dir. 2012:80).

Den särskilda utredaren får nu också i uppdrag att

- föreslå hur riksdagens tillkännagivande (bet. 2012/13:AU10, rskr 2012/13:260) om lönekartläggningar och handlingsplaner för jämställda löner kan genomföras,
- analysera för- och nackdelar med ett sådant förslag jämfört med nuvarande reglering, bl.a. med avseende på löneskillnader mellan kvinnor och män samt med avseende på regeringens arbete med att inte belasta arbetsgivare med alltför omfattande administrativa uppgifter, och
- utifrån sina förslag lämna nödvändiga och fullständiga författningsförslag.

Enligt diskrimineringslagen (2008:567) ska arbetsgivaren göra en lönekartläggning och upprätta en handlingsplan för jämställda löner vart tredje år. Skyldigheten att upprätta handlingsplaner för jämställda löner gäller dock inte arbetsgivare med färre än 25 arbetstagare. Enligt tidigare regler i jämställdhetslagen (1991:433) skulle arbetsgivare göra en lönekartläggning och upprätta en handlingsplan för jämställda löner varje år. Då gällde att arbetsgivare med färre än tio

arbetstagare var undantagna från kravet att upprätta en årlig handlingsplan för jämställda löner.

I riksdagens tillkännagivande anges att det behövs en lagstiftning som slår fast att lönekartläggningar och handlingsplaner för jämställda löner ska göras varje år. Vidare anges att endast företag med färre än tio arbetstagare ska vara undantagna från skyldigheten att upprätta en handlingsplan för jämställda löner. Riksdagen anför att dessa regler ska ändras i syfte att minska löneskillnaderna mellan kvinnor och män.

Det som anges i direktiv 2012:80 om konsekvensbeskrivningar och samverkan gäller också för detta uppdrag. Utredaren ska även inhämta synpunkter från Regelrådet.

Utredningstiden har tidigare förlängts till den 1 februari 2014 (dir. 2013:36). Uppdraget ska fortfarande redovisas då.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

# Kommittédirektiv 2014:24

## Tilläggsdirektiv till Utredningen om aktiva åtgärder mot diskriminering (A 2012:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 20 februari 2014

### Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 12 juli 2012 kommittédirektiv om 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 (dir. 2012:80). Enligt tilläggsdirektiv (dir. 2013:36) skulle uppdraget redovisas senast den 1 februari 2014.

Utredningstiden förlängs nu ytterligare. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 15 juni 2014.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

# Bilaga till konsekvensanalys

För att beräkna de kostnadsmässiga konsekvenserna av våra förslag har vi utgått från Tillväxtverkets regelräknare och databasen Malin. Där finns siffror på vad dagens bestämmelse om lönekartläggning kostar samt vad kostnaden är för att upprätta handlingsplan för jämställda löner och jämställdhetsplan. Siffrorna i Malin är från år 2012 om de omfattar informationskrav med en kostnad över 30 miljoner kronor. Informationskrav understigande 30 miljoner kronor uppdaterades inte år 2012 utan där avser siffrorna 2009 års uppdatering. Sifforna som gäller löner är från år 2006. Sifforna som vi använt i våra beräkningar är mot bakgrund av detta några år gamla vilket självklart påverkar exaktheten i resultaten.

Vi har uppskattat populationen mellan 10–24 anställda till 19 709. Siffran har vi fått genom att använda regelräknarens siffror. Populationen för 10–19 anställda (16 443) anges avseende informationskrav lönekartläggning. Vi har sedan använt populationen för 20–99 anställda i regelräknaren avseende lönekartläggningskravet (11 902) och minskat det med populationen för 25–99 anställda i regelräknaren avseende kravet på att upprätta handlingsplan (8 636) för att få fram populationen 20–24 (3 266). Vi har därefter lagt samman populationen för 10–19 och populationen för 20–24.

## Lönekartläggning

**Tabell 1 Informationskrav lönekartläggning**

| Antal anställda | Gällande regel | Vårt förslag | Differens |
|---|---|---|---|
| Totalt | 78 311 487 kr | 237 307 536 kr | 158 996 049 kr |
| 1–9 | 45 403 142 kr | 137 585 280 kr | 92 182 138 kr |
| 10–19 | 7 025 831 kr | 21 290 396 kr | 14 264 565 kr |
| 20–99 | 10 186 779 kr | 30 869 027 kr | 20 682 248 kr |
| 100–999 | 14 257 399 kr | 43 204 241 kr | 28 946 842 kr |
| 1000– | 1 438 335 kr | 4 358 592 kr | 2 920 257 kr |

Enligt Tillväxtverkets regelräknare är de uppskattade kostnaderna för dagens lönekartläggningsbestämmelse 78 311 487 kr. Om man ändrar frekvensen till varje år blir kostnaden i stället 237 307 536 kronor vilket ger en differens på 158 996 049 kronor.

**Tabell 2 Lönekartläggning med resp. utan plankrav för gruppen 10–24**

| Krav | Gällande regel | Ökad frekvens | Differens |
|---|---|---|---|
| Utan plankrav | 9 821 161 kr | 29 761 094 kr | 19 939 933 kr |
| Med plankrav | 12 926 156 kr | 39 170 171 kr | 26 244 015 kr |
| Enbart plankrav | 3 104 995 kr | 9 409 077 kr | 6 304 082 kr |

Av tabellen kan man utläsa att plankravet står för en mindre del av kostnaderna. Den kostnad som tillkommer för populationen 10–24 vid krav på att genomföra lönekartläggning årligen och dokumentera arbetet skriftligen är 26 244 015 kronor. Plankravet står endast för 9 409 077 kronor av denna ökning.

## Dokumentation

**Tabell 3 Upprätta handlingsplan för jämställda löner**

| Antal anställda | Gällande regel | Ökad frekvens | Differens |
|---|---|---|---|
| Dagens omfattning | 2 132 488 kr | 6 462 086 kr | 4 329 598 kr |
| Totalt | 2 132 488 kr | 15 871 163 kr | 13 738 675 kr |
| 10–24 | Omfattas ej | 9 409 077 kr | 9 409 077 kr |
| (10–24) | (Omfattas ej) | (4 704 538 kr) | (4 704 538 kr) |
| 25–99 | 1 360 533 kr | 4 122 826 kr | 2 762 293 kr |
| 100–999 | 666 088 kr | 2 018 447 kr | 1 352 359 kr |
| 1000– | 105 868 kr | 320 813 kr | 214 945 kr |

Även avseende handlingsplan för jämställda löner och jämställdhetsplan finns uppgift om beräknade kostnader i Tillväxtverkets regelräknare. Uppskattad totalkostnad för att upprätta en handlingsplan för jämställda löner uppges vara 2 132 488 kr. En ändring av frekvensen i regelräknaren till årlig ger en uppskattad kostnad om 6 462 086 kronor vilket skulle innebära en ökning med 4 329 598 kronor, allt annat oförändrat. Gruppen 10–24 anställda omfattas inte av kravet enligt gällande rätt. Med vårt förslag kommer de omfattas av krav på att skriftligen dokumentera sitt arbete med lönekartläggningen. Vi har för vår uppskattade population mellan 10–24 anställda använt oss av samma siffror som används av regelräknaren i gruppen 25–99 anställda. Då regelräknaren har fördubblat tidsåtgången för varje grupp och uppskattat denna till 60 minuter för 25–99, 120 minuter för 100–999 och 240 minuter för 1000– anställda borde man egentligen kunna räkna med en tidsåtgång om 30 minuter för gruppen 10–24 anställda (de siffrorna för gruppen 10–24 inom parentes i tabell 3). Det skulle ge en beräknad kostnad om 4 704 538 kronor i stället för 9 409 077 kronor som vi angett i tabellen. Den totala merkostnaden skulle då ligga på 9 034 136 kronor i stället för 13 738 675 kronor.

**Tabell 4 Upprätta jämställdhetsplan**

| Antal anställda | Gällande regel | Ökad frekvens | Differens |
|---|---|---|---|
| Dagens omfattning | 30 246 123 kr | 91 654 920 kr | 61 408 797 kr |
| Totalt | 30 246 123 kr | 246 646 496 kr | 216 400 373 kr |
| 10–24 | Omfattas ej | 154 991 576 kr | 154 991 576 kr |
| (10–24) | (Omfattas ej) | (77 495 788 kr) | (77 495 788 kr) |
| 25–499 | 27 292 877 kr | 82 705 688 kr | 55 412 811 kr |
| 500–999 | 1 209 326 kr | 3 664 624 kr | 2 455 298 kr |
| 1000– | 1 743 921 | 5 284 608 kr | 3 540 687 kr |

Slutligen finns i regelräknaren uppskattade kostnader för att upprätta en jämställdhetsplan. Här uppges kostnaden för dagens regel vara 30 246 123 kronor. Genom att ändra frekvensen till årligen i regelräknaren får man i stället en uppskattad kostnad om 91 654 920 kronor vilket skulle innebära en ökning med 61 408 797 kronor allt annat oförändrat. För gruppen 10–24 som inte omfattas av kraven i gällande rätt och som med vårt förslag endast omfattas av dokumentationskravet såvitt gäller lönekartläggningsarbetet har vi även räknat på vad det skulle kosta om de omfattades av hela dokumentationskravet.

Om vi använder oss av samma population som ovan och av samma kostnader som för gruppen 25–99 blir kostnaden 154 991 576 kronor. Om vi i stället minskar tidsåtgången till hälften enligt samma resonemang som ovan blir kostnaden i stället 77 495 788 kronor (se siffror inom parentes i tabellen). Då skulle den totala ökningen bli 138 904 585 kronor i stället för 216 400 373 kronor.

**Tabell 5 Dubbla plankrav**

| Antal anställda | Gällande regler | Ökad frekvens | Differens |
|---|---|---|---|
| Dagens omfattning | 32 378 611 kr | 98 117 006 kr | 65 738 395 kr |
| **10–24 (kortare tid)** | **-** | **82 200 326 kr** | **82 200 326 kr** |
| 10–24 (samma tid) | - | 164 400 653 kr | 164 400 653 kr |
| **Totalt (1)** | **32 378 611 kr** | **180 317 332 kr** | **147 938 721 kr** |
| Totalt (2) | 32 378 611 kr | 262 517 659 kr | 230 139 048 kr |

I tabellen ovan har vi lagt samman kostnaderna för dagens båda planer. Om vi hade valt att behålla skyldigheten att upprätta handlingsplan för jämställda löner och jämställdhetsplan och endast ökat frekvensen till årlig samt omfattningen från 25 till 10 anställda hade kostnaderna ökat med i vart fall drygt 180 miljoner kronor (räknat på en lägre tidsåtgång för arbetsgivare med 10–24 anställda än de som har fler än 25 anställda). Om vi i stället tar kostnaden för att upprätta handlingsplan för jämställda löner för samtliga arbetstagare med 10 eller fler anställda (tabell 3) och lägger samman med plankravet för att upprätta jämställdhetsplan med ökad frekvens men samma omfattning (tabell 4) får vi 107 526 083 kronor (med kortare tid 102 821 544 kronor). Att undanta populationen 10–24 från de delar av dokumentationskravet som inte gäller lönekartläggningsarbetet minskar följaktligen kostnaderna med i vart fall drygt 77 miljoner kronor om man enbart räknar kostnaden för dagens planer och slår ihop dem.

# Statens offentliga utredningar 2014

## Kronologisk förteckning

1. Vissa bostadsbeskattningsfrågor. Fi.
2. Framtidens valfrihetssystem
   – inom socialtjänsten. S.
3. Boende utanför det egna hemmet
   – placeringsformer för barn och unga. S.
4. Det måste gå att lita på konsumentskyddet. Ju.
5. Staten får inte abdikera
   – om kommunaliseringen av den svenska skolan. U.
6. Män och jämställdhet. U.
7. Skärpta straff för vapenbrott. Ju.
8. Översyn av statsskuldspolitiken. Fi.
9. Förändrad assistansersättning
   – en översyn av ersättningssystemet. S.
10. Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar. S.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2014. Forskningsdebatt, alternativ och beslutsfattande. M.
12. Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer. U.
13. En digital agenda i människans tjänst
    – en ljusnande framtid kan bli vår. N.
14. Effektiv och rättssäker PBL-överprövning. S.
15. Investeringsplanering för försvarsmateriel
    En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess. Fö.
16. Det ska vara lätt att göra rätt
    Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. A.
17. Genomförande av Seveso III-direktivet. Fö.
18. Straffskalorna för allvarliga våldsbrott. Ju.
19. Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett samlat genomförande. U.
20. Läkemedel för särskilda behov. S.
21. Bredband för Sverige in i framtiden. N.
22. Genomförande av EU:s nya redovisningsdirektiv. Ju.
23. Rätt information på rätt plats i rätt tid. Del 1, 2 och 3. S.
24. Olycksregister och djupstudier på transportområdet. N.
25. Internationella rättsförhållanden rörande arv. Ju.
26. Tillträde till COTIF 1999. Ju.
27. Svensk veteranpolitik. Ett ansvar för hela samhället. + Bilagor. Fö.
28. Lönsamt arbete – familjeansvarets fördelning och konsekvenser. A.
29. Assisterad befruktning för ensamstående kvinnor. Ju.
30. Jämställt arbete? Organisatoriska ramar och villkor i arbetslivet. A.
31. Visselblåsare
    Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. A.
32. Jordbruks- och bostadsarrende
    – några frågor om arrendeavgift och besittningsskydd. Ju.
33. Från hyresrätt till äganderätt. Ju.
34. Inte bara jämställdhet
    Intersektionella perspektiv på hinder och möjligheter i arbetslivet. A.
35. I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. M.
36. Frågor om följerätt och om museernas kopiering. Ju.
37. De svenska energimarknaderna
    – en samhällsekonomisk analys. Fi.
38. Tillväxt och värdeskapande
    Konkurrenskraft i svenskt jordbruk och trädgårdsnäring. L.
39. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
    Bättre juridiska förutsättningar för samverkan och service. N.
40. Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet. Fi.

41. Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering. A.

# Statens offentliga utredningar 2014

## Systematisk förteckning


**Arbetsmarknadsdepartementet**

Det ska vara lätt att göra rätt
Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. [16]

Lönsamt arbete
– familjeansvarets fördelning och konsekvenser. [28]

Jämställt arbete? Organisatoriska ramar och villkor i arbetslivet. [30]

Visselblåsare
Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. [31]

Inte bara jämställdhet
Intersektionella perspektiv på hinder och möjligheter i arbetslivet. [34]

Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering. [41]

**Finansdepartementet**

Vissa bostadsbeskattningsfrågor. [1]

Översyn av statsskuldspolitiken. [8]

De svenska energimarknaderna
– en samhällsekonomisk analys. [37]

Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet. [40]

**Försvarsdepartementet**

Investeringsplanering för försvarsmateriel
En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess. [15]

Genomförande av Seveso III-direktivet. [17]

Svensk veteranpolitik. Ett ansvar för hela samhället. + Bilagor. [27]

**Justitiedepartementet**

Det måste gå att lita på konsumentskyddet. [4]

Skärpta straff för vapenbrott. [7]

Straffskalorna för allvarliga våldsbrott. [18]

Genomförande av EU:s nya redovisningsdirektiv. [22]

Internationella rättsförhållanden rörande arv. [25]

Tillträde till COTIF 1999. [26]

Assisterad befruktning för ensamstående kvinnor. [29]

Jordbruks- och bostadsarrende
– några frågor om arrendeavgift och besittningsskydd. [32]

Från hyresrätt till äganderätt. [33]

Frågor om följerätt och om museernas kopiering. [36]

**Landsbygdsdepartementet**

Tillväxt och värdeskapande
Konkurrenskraft i svenskt jordbruk och trädgårdsnäring. [38]

**Miljödepartementet**

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2014. Forskningsdebatt, alternativ och beslutsfattande. [11]

I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. [35]

**Näringsdepartementet**

En digital agenda i människans tjänst
– en ljusnande framtid kan bli vår. [13]

Bredband för Sverige in i framtiden. [21]

Olycksregister och djupstudier på transportområdet. [24]

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
Bättre juridiska förutsättningar för samverkan och service. [39]

**Socialdepartementet**

Framtidens valfrihetssystem
– inom socialtjänsten. [2]

Boende utanför det egna hemmet
– placeringsformer för barn och unga. [3]

Förändrad assistansersättning
– en översyn av ersättningssystemet. [9]

Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar. [10]

Effektiv och rättssäker PBL-överprövning. [14]

Läkemedel för särskilda behov. [20]

Rätt information på rätt plats i rätt tid. Del 1, 2 och 3. [23]

**Utbildningsdepartementet**

Staten får inte abdikera
– om kommunaliseringen av den svenska skolan. [5]

Män och jämställdhet. [6]

Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer. [12]

Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett samlat genomförande. [19]