

Stockholm 27 april 2021

Remissvar på Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen (SOU 2020:79)

Akademikerförbundet SSR har beretts tillfälle genom Saco att besvara rubricerad remiss. Förbundet avgränsar sitt remissyttrande till de delar av betänkandet som gäller arbetslivets område.

Sammanfattning av betänkandets förslag

Utredningen lämnar förslag som syftar till att göra Diskrimineringsombudsmannens tillsyn över reglerna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen mer ändamålsenlig och effektiv. Till de väsentligare förslagen hör följande:

- Bestämmelserna om aktiva åtgärder ska alltså vara tvingande, reglerna ska med andra ord inte vara semidispositiva.
- Diskrimineringsombudsmannen föreslås ges mandat att utfärda föreskrifter som förtydligar regelverket om aktiva åtgärder.
- Diskrimineringsombudsmannen föreslås bli skyldig att samverka med arbetsmarknadens parter innan beslut fattas om föreskrifter.
- Centrala arbetstagarorganisationer föreslås få primär talerätt inför Nämnden mot diskriminering.
- Diskrimineringsombudsmannen och Arbetsmiljöverket föreslås vara skyldiga att samverka i frågor som har gemensamma beröringspunkter.

Allmänna kommentarer

Akademikerförbundet SSR välkomnar översynen av diskrimineringslagens regelverk om aktiva åtgärder och tillsynsbestämmelser och även av Diskrimineringsombudsmannens uppdrag. Det är allmänt känt att det finns stora brister i arbetsgivares regelefterlevnad i fråga om aktiva åtgärder för att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter för arbetstagare. Därtill är Diskrimineringsombudsmannens tillsynsuppdrag mycket omfattande, varför effektivisering av myndighetens arbete är nödvändigt.

För att tillsynsarbetet ska få det genomslag som åsyftas i lagstiftningen behöver verksamheten för det första utformas så att arbetsmarknadens parter arbete kan ges större spridning och utnyttjas av myndigheten. Förbundet anser att samverkan mellan arbetsgivare och fackförbund i frågor som rör aktiva

åtgärder är avgörande för att reglernas ändamål ska nås. Hos arbetsgivare som är bundna av kollektivavtal finns i regel en bättre utvecklad samverkan mellan arbetstagar- och arbetsgivarparten än på arbetsplatser utan kollektivavtal. Kollektivavtal om samverkan kring kartläggning, riskanalys, åtgärder, dokumentation och uppföljning på grundval av vad lagen föreskriver bör därför vara normerande i bedömningen av hur arbetet bör bedrivas också på arbetsplatser utan kollektivavtal. Förbundet föreslår därför att samverkansreglerna i diskrimineringslagens 3 kap bör kompletteras med en bestämmelse som erkänner kollektivavtalens betydelse på detta område. Ett sådant förslag stärker den svenska kollektivavtalsmodellen och utvecklar arbetet med aktiva åtgärder.

För det andra behöver myndighetens tillsynsverksamhet i högre utsträckning fokusera på det proaktiva inslag som genomsyrar reglerna om aktiva åtgärder. Förbundet kan konstatera att arbetet mot diskriminering på arbetsmarknaden skiljer sig från andra sektorer. På svensk arbetsmarknad finns en internationellt sett mycket hög närvaro av lokala fackliga parter, hög kollektivavtalsanslutning och särskilda tvistelösningsmekanismer.

När frågan om utformningen av tillsynen över diskrimineringslagen behandlades av diskrimineringskommittén (se SOU 2006:22, del 2 sid 222 ff), resulterade det i ett förslag, att en samlad ombudsmannamyndighet vid namn Diskrimineringsombudsmannen skulle ersätta JämO, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning och Handikappombudsmannen. Kommittén föreslog att den nya myndigheten skulle ledas av ett ombudsmannakollektiv om minst fem ombudsmän. En av dessa borde vara administrativ chef och chefsombudsman. Motivet för detta organisationsförslag var att det var svårt för en enda person att besitta alla de kompetenser som behövdes för tillsyn som avsåg sju diskrimineringsgrunder och ett antal olika samhällsområden. Regering och riksdag följde emellertid inte utredningsförslaget om en kollektiv ledning utan beslutade att Diskrimineringsombudsmannen skulle vara en s.k. enrådsmyndighet med en enda chef i ledningen.

Under de tolv år som gått sedan Diskrimineringsombudsmannen inrättades har det blivit tydligt att kunskapen vad gäller arbetsmarknadens förhållanden behöver stärkas på myndigheten. Tillsynen över det förebyggande arbetet på arbetsplatsnivå har hitintills inte lett till några förbättringar i fråga om den bristande respekt för lönekartläggningsreglerna, som Akademikerförbundet SSR i likhet med andra fackförbund kunnat konstatera. Diskrimineringsombudsmannen har inte genomfört någon kontroll av hur 2017 års regler om kartläggning, riskanalys och åtgärder utifrån samtliga diskrimineringsgrunder fungerar i praktiken. Akademikerförbundet SSR anser med andra ord att det behövs en kraftsamling beträffande arbetslivets diskrimineringsproblem.

Både arbetsgivare och fackförbund har ett behov av en särskild Diskrimineringsombudsman för arbetslivet som kan utveckla metoder, utbilda och stödja den befintliga verksamhet som parterna redan bedriver. Förbundet föreslår därför att det inrättas en särskild Diskrimineringsombudsman för arbetslivet.

Synpunkter på enskilda förslag

Kap 5.2.1 Bestämmelserna bör alltiämt vara tvingande

Utredningen föreslår att bestämmelserna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagens 3 kap alltiämt ska vara tvingande. Förslaget motiveras av att skyddet mot diskriminering är grundat i de mänskliga rättigheterna och att det därför är viktigt att skyddet är lika för alla arbetstagare, samt att skyddet inte blir beroende av lokala överenskommelser mellan fackförbund och arbetsgivare.

Akademikerförbundet SSR anser att regelverket om aktiva åtgärder behöver utvecklas och förstärkas för att mer effektivt motverka diskriminering i arbetslivet. För att parterna på arbetsmarknaden ska ges reell möjlighet att förtydliga och stärka skyddet behöver lagstiftningen göras semidispositiv. På så sätt skapas goda förutsättningar för det arbetsplatsanknutna partsarbetet med aktiva åtgärder. Att det inte finns svenska kollektivavtal som närmare reglerar aktiva åtgärder är en följd av lagstiftningens tvingande karaktär. Ingen part tjänar på den oklarhet som uppstår när frågor är dubbelreglerade, i både lag och kollektivavtal.

Utredningens motivering för att låta lagstiftningen alltiämt vara tvingande utgår från en synnerligen förenklad bild av vad semidispositiv lagstiftning är, att det handlar om att göra arbetstagare beroende av förekomsten av lokala överenskommelser.¹ Semidispositiv lagstiftning är mycket vanligt förekommande inom svensk arbetsrättslig lagstiftning och ger parterna på arbetsmarknaden möjlighet att genom kollektivavtal – på olika nivåer – göra avvikelser från lagen.

Akademikerförbundet SSR avstyrker utredningens förslag, och anser att regelverket bör göras semidispositivt för kollektivavtal som slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation.

Kap 5.3.3 Uttrycket att förmå enskilda att frivilligt följa lagen ska utgå

Akademikerförbundet SSR tillstyrker utredningens förslag att slopa uttrycket "Ombudsmannen ska i första hand försöka få dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den" i 4 kap 1 §. Den aktuella bestämmelsen har mot bakgrund av Diskrimineringsombudsmannens tillsynsmetod inneburit en onödig oklarhet i fråga om när myndigheten kan vända sig till Nämnden mot diskriminering med en begäran om vitesföreläggande.

¹ Se s. 145 i betänkandet.

Kap 5.4.2 – 5.4.3 Föreskriftsrätt och föreskriftsråd

Akademikerförbundet SSR tillstyrker förslaget att bemyndiga Diskrimineringsombudsmannen att utfärda föreskrifter inom området aktiva åtgärder. Förbundet tillstyrker även inrättandet av ett särskilt föreskriftsråd med representanter från bland annat arbetsmarknadens parter. Förbundet ser positivt på att de generellt utformade reglerna om aktiva åtgärder kommer att ges kompletterande och förtydligande innehåll genom föreskrifter, och därmed kunna utgöra ett bättre stöd i arbetet för såväl arbetsgivare som fackliga organisationer på lokal nivå.

Kap 5.4.4 Samråd med arbetsmarknadens parter

Akademikerförbundet SSR är försiktigt positivt till förslaget att i förordning förplikta Diskrimineringsombudsmannen att samråda med arbetsmarknadens parter innan myndigheten beslutar om föreskrifter.

Utredningen motiverar inte förslaget närmare utan låter Arbetsmiljöverkets samrådsskyldighet med arbetsmarknadens parter tjäna som förebild. Akademikerförbundet SSR är emellertid kritiskt till hur Arbetsmiljöverket idag fullgör sin skyldighet att samråda med arbetsmarknadens parter. Förbundet anser att verket många gånger ser samrådsskyldigheten som en möjlighet att enbart informera om kommande förändringar istället för att inhämta synpunkter eller sakkunskap från parterna.

I förordning (2007:913) om instruktion för Arbetsmiljöverket återfinns bestämmelser om Arbetsmiljöverkets skyldighet att samråda med arbetsmarknadens parter. Utöver en skyldighet för verket att samråda med parterna inför beslut om föreskrifter (6 §) finns även en generell samrådsskyldighet i 5 § som förpliktigar verket att samråda med parterna i den utsträckning som behövs för verksamheten. I utredningens författningsförslag till förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1401) med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen saknas en dylik generell samrådsskyldighet. Akademikerförbundet SSR anser att det bör införas en generell samrådsskyldighet för Diskrimineringsombudsmannen med 5 § i förordning (2007:913) om instruktion för Arbetsmiljöverket som förlaga.

För att samverkan mellan Diskrimineringsombudsmannen och arbetsmarknadens parter ska vara ett effektivt verktyg för att främja lika möjligheter på arbetsplatsen är det viktigt att samverkansfrågorna vidgas till att handla om fler frågor än endast föreskrifternas utformning. Det finns flera exempel där arbetsmarknadens parter bedriver verksamheter som knyter an till målet att skapa ett hållbart arbetsliv med ökad inkludering, ökad mångfald och för att människors kompetenser och olikheter ska komma till sin rätt. Tre konkreta exempel som Akademikerförbundet SSR önskar lyfta fram i det här sammanhanget är initiativen och projekten:

- Vidga Normen, projektägare Länsstyrelsen i Stockholm
- Fler vägar in – breddad rekrytering, projektägare SKR
- Lärandeforum Universell utformning av arbetsplatser, projektägare Akademikerförbundet SSR

Diskrimineringsombudsmannen bör därför, tillsammans med Arbetsmiljöverket och i förekommande fall även Myndigheten för delaktighet, i högre utsträckning än idag inventera och följa upp initiativ som lyfts fram av arbetsmarknadens

parter för att på så sätt sprida erfarenheter, kunskap och goda exempel bredare på arbetsmarknaden.

Kap 5.5.1 Straff eller sanktionsavgift bör inte införas

Akademikerförbundet SSR delar utredningens bedömning att rättssäkerhetsskäl talar emot ett införande av sanktionsavgifter eller straff som påföljd för överträdelse av nu gällande regler om aktiva åtgärder. För att aktiva åtgärder ska vara ett effektivt medel för att i praktiken nå lika rättigheter och möjligheter är det emellertid viktigt att bestämmelserna följs. När de i kap 5.4.2-5.4.3 ovan föreslagna föreskrifterna har trätt i kraft gör sig rättssäkerhetsargumenten inte gällande med samma styrka. Därför önskar Akademikerförbundet SSR att regeringen då på nytt ser över behovet av effektivare sanktionsmöjligheter avseende efterlevnaden av bestämmelserna om aktiva åtgärder.

Kap 5.6.2 Nämnden mot diskriminering ska kvarstå med en förändrad sammansättning

Akademikerförbundet SSR är positivt till att förslaget betonar vikten av att ledamöterna ska ha god kompetens inom diskrimineringsområdet. Men förbundet är kritiskt mot att utredningen inte närmare utvecklar skälen för eller utreder konsekvenserna av förslaget. Då nämnden endast handlagt ett fåtal ärenden går det inte att dra några slutsatser om huruvida antalet ledamöter påverkat nämndens effektivitet. Enligt nuvarande ordning ska tre representanter från arbetstagar sidan utses till Nämnden mot diskriminering, vilket sammanfaller med antalet fackliga centralorganisationer. De tre representanterna säkerställer att Nämnden mot diskriminering har fördjupad förståelse om arbetsförhållanden, samverkan och kollektivavtalsvillkor hos olika kategorier av arbetstagare. Akademikerförbundet SSR och andra fackförbund strävar efter att förstärka och utveckla arbetet med aktiva åtgärder. Det sker bland annat genom samverkan mellan facklig part och arbetsgivare på olika nivåer. Utredningens förslag – som begränsar antalet ledamöter från arbetstagar sidan till en – innebär en risk att kunskap om faktiska förhållanden i olika sektorer av arbetsmarknaden går förlorad.

Akademikerförbundet SSR uppfattar vidare att Nämnden mot diskriminering åtnjuter stort förtroende från arbetsmarknadens parter: nämndens sammansättning med ledamöter från arbetsmarknaden är en väsentlig del av vad som ger den dess legitimitet. Akademikerförbundet SSR ser därför att förslaget att minska antalet ledamöter som utses av arbetsmarknadens parter riskerar försvaga nämndens legitimitet.

Kap 5.6.3 Centrala arbetstagarorganisationer ska kunna göra en framställning till Nämnden mot diskriminering

Akademikerförbundet SSR tillstyrker utredningens förslag att centrala arbetstagarorganisationer ska kunna göra en framställning till Nämnden mot diskriminering och kunna föra talan om utdömande av vite. Det finns klara effektivitetsvinster med förslaget då det ger det fackförbund som handlägger ett ärende möjlighet att vända sig till Nämnden mot diskriminering utan att först avvakta Diskrimineringsombudsmannens beslut.

Kap 5.7.1 Samverkan mellan DO och AV ska förstärkas

Akademikerförbundet SSR tillstyrker utredningens förslag om förstärkt och tydliggjord samverkan mellan Diskrimineringsombudsmannen och

Arbetsmiljöverket. Förbundet delar utredningens bedömning att det finns många beröringspunkter mellan det systematiska arbetsmiljöarbetet och verksamheten som syftar till att motverka diskriminering i arbetslivet. Fackligt förtroendevalda och skyddsombud spelar väsentliga roller i likabehandlingsverksamheten respektive arbetsmiljöarbetet på arbetsplatser. Därför är det av stor vikt att de båda myndigheterna framhåller betydelsen av samverkan med fack och skyddsombud i den gemensamma information som kommer att tas fram.

Vidare ska samverkan mellan myndigheterna ske inte bara ske på övergripande nivå, utan även konkret knyts till relevanta regelverk. Systematiskt arbetsmiljöarbete, liksom Organisatorisk och social arbetsmiljö, och Arbetsplatsens utformning innehåller alla föreskrifter som har tydliga beröringspunkter med diskrimineringslagens krav på aktiva åtgärder. Det är i många fall olika sidor av samma frågeställningar.

Akademikerförbundet SSR är av uppfattningen att Diskrimineringsombudsmannen och Arbetsmiljöverket även bör förstärka samverkan med Myndigheten för delaktighet i syfte att också stärka arbetet mot diskriminering och för en universell utformning av såväl samhälle som arbetsliv.

Kap 5.8 Övervägande om likabehandlingsombud

Akademikerförbundet SSR tillstyrker utredningens förslag att frågan om inrättande av likabehandlingsombud bör utredas särskilt.

Utredningen konstaterar att det finns ett behov av att arbetstagarnas delaktighet ökar i arbetet med aktiva åtgärder. Akademikerförbundet SSR anser att samverkan på lokal nivå är avgörande för att arbetet med aktiva åtgärder ska få fullt genomslag på arbetsplatsen och bli förankrat hos de anställda. Det är dock väl känt att det finns betydande brister i regelefterlevnaden när det gäller samverkan. Det är mot den bakgrunden värt att notera att den aktuella samverkansregeln i diskrimineringslagen (3 kap 11 §) saknar vitessanktion. Avsaknaden av tydlig sanktion försvårar för arbetstagare – och fackförbund – att vidta rättsliga åtgärder mot arbetsgivare som inte fullgör sin skyldighet att samverka. Akademikerförbundet SSR anser därför att den föreslagna utredningen även bör omfatta frågan om vitessanktion för överträdelse av samverkansskyldigheten.



Mikael Smeds
Chefsjurist



Heike Erkers
Förbundsordförande