

**Diarienummer:** LED 2022/168  
**Handling:** 2

Arbetsmarknadsdepartementet  
a.remissvar@regeringskansliet.se

## **Yttrande över betänkandet ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet (SOU 2021:86)**

Diskrimineringsombudsmannen (DO) lämnar, utifrån de frågor som rör DO:s verksamhetsområde, följande yttrande.

### **Övergripande synpunkter**

DO välkomnar ILO-utredningens betänkande som ett led i att arbetet för Sveriges ratifikation av ILO-konventionen fortskrider. Konventionen kan förväntas bli ett viktigt internationellt instrument för att motverka våld och trakasserier i arbetslivet.

DO tillstyrker utredningens slutsats att det inte finns några hinder för att Sverige ratificerar konventionen.

I detta sammanhang är det relevant att påminna om att Arbetsmarknadsdepartementet nyligen har remitterat betänkandet SOU 2021:94 Ett utökat skydd mot diskriminering. DO har tillstyrkt förslagen i det betänkandet och vill understryka att det även med hänsyn till förenligheten med ILO-konventionen är av stor vikt att de förslag som rör diskrimineringskyddet i arbetslivet genomförs.

DO beklagar att utredningen inte har haft sådant utrymme inom den givna utredningstiden som krävts för att ta ställning till DO:s synpunkter om de brister i diskrimineringslagen som har koppling till utredningens uppdrag att föreslå åtgärder som bidrar till att uppnå konventionens övergripande syfte om ett arbetsliv fritt från våld och trakasserier. DO kommer att utveckla dessa brister i slutet av detta yttrande.

## Rätt till likabehandling och icke-diskriminering (artikel 6) och förbud mot våld och trakasserier (artikel 4.2 a och 7)

DO har inte några invändningar mot utredningens bedömning att det inte krävs några lagändringar eller andra åtgärder för att svensk rätt ska vara förenlig med

- konventionens bestämmelse om att anta lagar, författningar och policyer som säkerställer rätten till likabehandling och icke-diskriminering i arbetslivet, och

- konventionens bestämmelser om att medlemsstaterna ska förbjuda våld och trakasserier i arbetslivet.

Diskrimineringslagen utgör en central lagstiftning i detta sammanhang. DO anser att det finns brister i diskrimineringslagen som rör skyddet mot diskriminering, inklusive diskriminerande trakasserier, i arbetslivet men att dessa inte utgör hinder för en ratifikation av ILO-konventionen.

## Efterlevnaden av konventionen (artikel 4.2 d–f och h samt 10)

Som utredningen lyfter i betänkandet har DO framfört att sanktionssystemet enligt diskrimineringslagen brister i effektivitet. DO har framhållit att möjligheten att väcka talan mot en arbetsgivare vid överträdelser av 2 kap. diskrimineringslagen förutsätter att det finns en enskild som drabbats och är villig att medverka till att väcka talan och att det inte finns några administrativa sanktioner att tillgå. Här kan det noteras att det i betänkandet SOU 2021:94 Ett utökat skydd mot diskriminering nyligen lämnats förslag om en ny bestämmelse i diskrimineringslagen som ska göra det möjligt för DO att ingripa mot diskriminerande uttalanden eller meddelanden med vitesföreläggande och som ska kunna tillämpas såväl när det saknas en identifierbar skadelidande som när det finns en skadelidande, men denne inte vill eller kan föra talan om diskrimineringsersättning. Det är viktigt att detta förslag genomförs.

DO har också pekat på bristen att DO inte på egen hand kan utfärda vitesförelägganden vid bristande efterlevnad av aktiva åtgärder enligt 3 kap. diskrimineringslagen utan måste begära ett föreläggande hos Nämnden mot diskriminering.

Även om DO alltså anser att det finns brister i diskrimineringslagens sanktionsordning är det inte fråga om sådana brister som gör att DO ifrågasätter utredningens bedömning att Sverige kan ratificera konventionen.

## **Tillgång till rättsmedel m.m. (artikel 4.2 e, 10 b och 10 e) och sanktioner (artikel 4.2 f och 10 d)**

Som utredningen nämner i betänkandet har DO framfört att när det gäller skyldigheten för arbetsgivare enligt 2 kap. 3 § DL att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier eller sexuella trakasserier, och arbetstagarens möjlighet att kräva diskrimineringsersättning vid arbetsgivarens underlåtenhet, så uppkommer den först efter det att arbetsgivaren fått kännedom om sådana trakasserier. Det finns därför inget diskrimineringsrättsligt skydd mot trakasserier mellan arbetstagare före denna tidpunkt.

Vidare nämner utredningen i betänkandet att DO har påtalat bristerna att DO saknar andra sanktionsmöjligheter än att föra talan för enskilda för brott mot diskrimineringsförbuden enligt 2 kap. diskrimineringslagen, att DO inte är behörig att på egen hand utfärda vitesförelägganden för bristande efterlevnad av aktiva åtgärder enligt 3 kap. diskrimineringslagen och att preskriptionstiderna i arbetslivet är alltför korta.

DO anser att de brister i diskrimineringslagen som nämns ovan försvagar tillgången till rättsmedel och sanktioner vid trakasserier i arbetslivet men att dessa hinder inte utgör hinder för ratifikation av ILO-konventionen.

## **Åtgärder som innebär att Sverige bättre uppfyller konventionens syfte**

Utöver utredningens huvuduppdrag – att undersöka om det behövs författningsändringar eller andra åtgärder för att konventionen ska kunna ratificeras – hade den ett ”bonusuppdrag” som innebär att det fanns utrymme för utredningen att föreslå ytterligare åtgärder om sådana bedöms lämpliga för att uppnå konventionens övergripande syfte.

## **En ökad tydlighet när det gäller arbetsgivares arbete med våld och trakasserier**

DO instämmer i bedömningen av behovet av ett förtydligande av ett reglerat krav på att arbetsgivaren ska verka för att våld och trakasserier inte förekommer i arbetslivet. Som framgår av betänkandet har DO under utredningen haft invändningar mot förslaget att införa begreppet trakasserier i arbetsmiljölagen, mot bakgrund av att samma begrepp redan finns i diskrimineringslagen och där har en delvis snävare betydelse. Både arbetsmiljölagen och diskrimineringslagen riktar sig till arbetsgivare och det finns enligt DO en risk för att en användning av begreppet trakasserier i båda lagarna skapar förvirring och försvårar arbetsgivarens användning av,

och arbetstagarens förståelse för begreppet när det används i riktlinjer, rutiner, handlingsplaner etc.

Ett alternativ är därför att i stället för trakasserier använda begreppen ”kränkande handlingar” eller ”kränkningar”, det vill säga i den föreslagna bestämmelsen skulle det då anges att arbetsmiljön så långt som möjligt ska vara fri från våld och andra kränkande handlingar, alternativt kränkningar.

Vid DO:s ytterligare överväganden finner dock DO skäl att ompröva sitt tidigare ställningstagande. Förutom de i huvudsak goda skäl som utredningen har anfört i betänkandet för att begreppet trakasserier bör användas i arbetsmiljölagen, förefaller det även ändamålsenligt att använda samma begrepp i den svenska lagtexten som används i konventionen. Att begreppet trakasserier har en mer inskränkt betydelse i diskrimineringslagen bör då inte utgöra ett avgörande argument mot att använda samma begrepp med en vidare innebörd i arbetsmiljölagen.

DO bedömer att problem vid tillämpningen av regelverken kan hanteras genom att arbetsgivare vid behov använder begreppet diskriminerande trakasserier i relevanta dokument när det är trakasserier enligt diskrimineringslagen som avses och genom samverkan mellan och information från DO och Arbetsmiljöverket om arbetsgivares skyldigheter på arbetsmiljöområdet.

Här kan det även nämnas att det i betänkandet SOU 2021:94 Ett utökat skydd mot diskriminering föreslås att 3 kap. 6 § diskrimineringslagen ska förtydligas så att det klart framgår att arbetsgivarens skyldigheter, inom ramen för arbetet med aktiva åtgärder, att ha riktlinjer och rutiner för verksamheten i syfte att förhindra trakasserier och sexuella trakasserier även omfattar sådana trakasserier från tredje man (till exempel kunder, gäster eller brukare). DO har tillstyrkt förslaget som skulle möjliggöra att arbetet med att motverka trakasserier och sexuella trakasserier från tredje man mot arbetstagare och jämställda personer på arbetsplatsen införlivas med annat förebyggande arbete mot diskriminering och att DO kan bedriva tillsyn även över arbetet mot dessa former av trakasserier.

### **Brister i diskrimineringslagen som minskar effektiviteten i regleringen om trakasserier och sexuella trakasserier**

Som framgår av utredningens betänkande har DO särskilt lyft tre brister i diskrimineringslagen. Dessa brister avser

- begränsningen av arbetsgivarbegreppet och av arbetsgivarens principalansvar enligt diskrimineringslagen för anställdas trakasserier av andra anställda,
- kravet på insikt enligt diskrimineringslagen vid trakasserier och sexuella trakasserier och
- de korta preskriptionstiderna i diskrimineringslagen för talan med anledning av arbetsgivares trakasserier och sexuella trakasserier.

DO beklagar att utredningen bedömt att det krävs en mer djupgående analys än vad utredningen haft möjlighet att göra inom utredningstiden för att kunna ta ställning till DO:s synpunkter. DO utvecklar nedan något de påtalade bristerna.

#### Begränsningen av arbetsgivarbegreppet och av arbetsgivarens principalansvar

DO anser att det finns ett behov av en utvidgning av arbetsgivarens principalansvar vid trakasserier och sexuella trakasserier på arbetsplatsen, det vill säga att förbudet mot trakasserier inte enbart ska omfatta arbetsgivaren när det är fråga om en person som i arbetsgivarens ställe har rätt att besluta i frågor som rör arbetstagare m.fl. på arbetsplatsen, utan även gälla trakasserier mellan medarbetare eller i vart fall en vidare krets av företrädare för arbetsgivaren. DO:s uppfattning är att begränsningen av arbetsgivarbegreppet och arbetsgivarens principalansvar innebär att en betydande del av arbetstagarna på den svenska arbetsmarknaden utesluts från diskrimineringslagens skydd mot diskriminering, inklusive trakasserier och sexuella trakasserier. DO menar vidare att det finns en bristande likvärdighet i diskrimineringslagens skydd för enskilda genom att arbetsgivarens ansvar för en anställds diskriminering/trakasserier/sexuella trakasserier av en annan anställd är mer begränsat jämfört med exempelvis ansvaret för anställdas diskriminering/trakasserier/sexuella trakasserier av kunder.

DO anser att ett begränsat arbetsgivar- eller principalansvar innebär ett mindre effektivt skydd mot trakasserier i arbetslivet när det gäller trakasserier och sexuella trakasserier mellan arbetstagare. Frågan bör utredas närmare vid en kommande översyn av diskrimineringslagens reglering av principalansvaret i arbetslivet och på andra områden.

#### Kravet på insikt vid trakasserier och sexuella trakasserier

DO anser att det så kallade insiktskravet enligt diskrimineringslagen vid trakasserier och sexuella trakasserier, det vill säga att den som utför trakasserande handlingar vid trakasserier ska ha insett att handlingen är

oönskad och kränkande för den som utsatts på grund av sambandet med en diskrimineringsgrund respektive vid sexuella trakasserier ska ha insett att handlingen är oönskad och kränkandet, bör utredas närmare i en kommande utredning. Insiktskravet innebär en markant begränsning av vilka beteenden och handlingar som kan bedömas som trakasserier i arbetslivet, särskilt när vanligt förekommande bevissvårigheter i diskrimineringsärenden beaktas. Denna begränsning är problematisk ur skyddssynvinkel.

Med hänsyn till problematiken med insiktskravet vid trakasserier och sexuella trakasserier enligt diskrimineringslagen anser DO att insiktskravet bör utredas närmare vid en kommande översyn av diskrimineringslagens reglering på området.

De korta preskriptionstiderna för talan med anledning av arbetsgivares trakasserier

DO anser att preskriptionstiderna i diskrimineringslagen vid olika former av talan som grundas på att diskriminering förekommit i arbetslivet är problematiska. Ett av problemen är att det finns en mängd olika tidsfrister. Det är också ett problem att de preskriptionstider som gäller för vissa former av talan, där den yrkade rättsföljden är diskrimineringsersättning, är så korta att de kan göra det orimligt svårt för enskilda som anser sig diskriminerade, exempelvis i form av trakasserier eller sexuella trakasserier, att göra anspråk på sina rättigheter.

Enligt DO bör problematiken med diskrimineringslagens preskriptionstider i arbetslivet bli föremål för en översyn i samband med en utredning av övriga ovan nämnda frågor.

Beslut i detta ärende har fattats av Lars Arrhenius efter föredragning av experten Tarik Qureshi. I den slutliga handläggningen har också stabschefen Lovisa Strömberg och chefen för rättsenheten Adrian Engman deltagit.

Lars Arrhenius  
Diskrimineringsombudsman