

Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen

– aktiva åtgärder och det skollagsreglerade området

*Delbetänkande av
Utredningen om vissa frågor i diskrimineringslagen*

Stockholm 2020



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2020:79

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (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/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25128-7

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Åsa Lindhagen

Regeringen beslutade den 30 augusti 2018 att uppdra åt en särskild utredare att se över vilka åtgärder som behövs för att säkerställa efterlevnad av bestämmelserna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen (2008:567). Vidare gavs utredaren i uppdrag att se över tillsynsansvaret när det gäller verksamhet enligt skollagen (2010:800) (dir. 2018:99). Regeringen beslutade den 19 september 2019 om tilläggsdirektiv (dir. 2019:63) varigenom utredningens tid förlängdes till den 1 oktober 2020. Samma dag förordnades justitierådet Thomas Bull som särskild utredare. Regeringen beslutade därefter den 1 oktober 2020 om ytterligare tilläggsdirektiv (dir. 2020:102) varigenom uppdraget utökades och utredningstiden förlängdes till den 1 oktober 2021. Det ursprungliga uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2020 i ett delbetänkande.

Som sakkunnig i utredningen förordnades fr.om. den 16 december 2019 kanslirådet Anna Schölin. Som experter i utredningen förordnades samma dag juristen Maria Karlsson, Statens skolinspektion, professorn Lotta Lerwall, Uppsala universitet, juristen Andreas Lindholm, Statens skolverk, ordföranden Jonas Malmberg, Arbetsdomstolen, enhetschefen, Martin Mörk, Diskrimineringsombudsmannen, seniore utredaren Eberhard Stüber, Jämställdhetsmyndigheten, rätts-sakkunnige David Sandström, Arbetsmarknadsdepartementet, departementssekreteraren Sara Stenberg, Utbildningsdepartementet och departementssekreteraren Hugo Wester, Utbildningsdepartementet. Som huvudsekreterare i utredningen anställdes den 7 november 2019 juristen Nadia Boussaid Pettersson och som utredningssekreterare anställdes den 21 november 2019 hovrättsassessorn Nina Nordengren och den 16 januari 2020 juristen Anna Rosenmüller Nordlander.

Betänkandet är skrivet i vi-form och med detta avses utredaren och utredningssekreterariatet. Jag som utredare är dock ensam ansvarig för utredningens förslag.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om vissa frågor i diskrimineringslagen (A 2019:03).

Härmed överlämnas delbetänkandet *Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen – aktiva åtgärder och det skollagsreglerade området* (SOU 2020:79) och utredningens uppdrag i denna del är därmed slutfört.

Utredningens arbete fortsätter enligt direktiven.

Stockholm i december 2020

Thomas Bull

/Nadia Boussaid Pettersson
Nina Nordengren
Anna Rosenmüller Nordlander

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	27
1 Författningsförslag	43
1.1 Förslag till lag om ändring i diskrimineringslagen (2008:567).....	43
1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	49
1.3 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	50
1.4 Förslag till diskrimineringsförordning	54
1.5 Förslag till förordning med bemyndigande för Statens skolverk att meddela vissa föreskrifter till skollagen (2010:800).....	55
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1328) med instruktion för Nämnden mot diskriminering	56
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1401) med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen.....	58
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.....	60
1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk	63

1.10	Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2006:1083) om barns och elevers deltagande i arbetet med en plan mot kränkande behandling	64
2	Utredningens uppdrag och arbete	65
2.1	Utredningens direktiv	65
2.1.1	Tillsyn över aktiva åtgärder	66
2.1.2	Tillsyn inom skollagsreglerad verksamhet.....	67
2.1.3	Konsekvensanalys	68
2.2	Generella utgångspunkter	69
2.3	Utredningens arbete	70
2.4	Betänkandets disposition	71
3	Allmän bakgrund	73
3.1	Diskrimineringslagens tillkomst.....	73
3.2	EU-rätt.....	74
3.3	Tillsyn och sanktioner i svensk rätt.....	75
3.3.1	Straff och rättsverkan av brott	76
3.3.2	Skadestånd	78
3.3.3	Administrativa sanktioner	79
3.3.4	Viteslagen	80
3.3.5	Sanktionsavgift	80
3.3.6	Europakonventionens krav.....	82
3.4	DO:s uppdrag	83
3.4.1	DO:s tillsyn.....	83
3.4.2	Talerätten.....	84
3.4.3	DO:s främjandeuppdrag.....	85
3.5	Sanktioner i diskrimineringslagen	86
3.5.1	Vite för att få uppgifter.....	86
3.5.2	Vite på grund av bristande efterlevnad	87
3.5.3	Diskrimineringsersättning.....	88
3.6	Nämnden mot diskriminering	89
3.6.1	Allmän bakgrund.....	89
3.6.2	Regleringen av nämnden.....	90

3.7	Analys av tidigare förslag om tillsyn och sanktioner i diskrimineringslagen.....	91
3.7.1	2014 års utrednings förslag	92
3.7.2	2016 års förslag om ändringar i ramverket för aktiva åtgärder.....	94
3.8	Sammanfattning	96
4	Tillsyn över aktiva åtgärder inom arbetslivet och högre utbildning	99
4.1	Inledning.....	99
4.2	Regelverket om aktiva åtgärder.....	99
4.2.1	Ett fortlöpande och systematiskt arbete i fyra steg	101
4.2.2	Ett arbete inom fem områden.....	103
4.2.3	Riktlinjer och rutiner.....	106
4.2.4	Främja en jämn könsfördelning.....	106
4.2.5	Arbetet med lönekartläggning	107
4.2.6	Samverkan	108
4.2.7	Information till arbetstagarorganisationerna.....	108
4.2.8	Dokumentation	108
4.3	Särskilt om aktiva åtgärder inom högre utbildning	109
4.3.1	Riktlinjer och rutiner för att förhindra trakasserier	112
4.3.2	Samverkan	112
4.3.3	Dokumentationskrav.....	112
4.4	Vite som enda sanktion	113
4.5	DO:s tillsyn över aktiva åtgärder i praktiken.....	113
4.5.1	Sammanfattning av DO:s tillsyn av aktiva åtgärder 2009–2020.....	115
4.6	Jämförelse med Arbetsmiljöverkets arbete	118
4.6.1	Särskilt om skyddsombudens roll.....	120
4.6.2	Det systematiska arbetsmiljöarbetet	122
4.6.3	Kränkande särbehandling.....	124
4.6.4	Sammanfattning.....	124

4.7	Rättsutvecklingen av aktiva åtgärder	125
4.7.1	Utvecklingen från 1970-talet till 1980-talet	125
4.7.2	Utvecklingen från 1990-talet till 2000-talet	126
4.7.3	Utvecklingen från 2000-talet till 2009	127
4.7.4	En sammanhållen diskrimineringslag – 2009 års lagändringar	128
4.7.5	Bakgrund till nuvarande bestämmelser om aktiva åtgärder	133
4.7.6	Särskilt om lönekartläggning	135
4.8	Enkätundersökning om aktiva åtgärder	136
4.8.1	Bakgrund till enkätundersökningen	136
4.8.2	Resultat av enkätundersökningen i urval	137
4.9	Sammanfattning	141
5	Överväganden och förslag för en effektivare tillsyn över aktiva åtgärder	143
5.1	Uppdraget	143
5.2	Inledning	144
5.2.1	Bestämmelserna bör alltså vara tvingande	144
5.3	Förslag om tillsyn	146
5.3.1	Förutsättningarna för tillsyn	146
5.3.2	Tillsynsmetoden bör utvecklas	147
5.3.3	Uttrycket att förmå enskilda att frivilligt följa lagen ska utgå	149
5.4	Förslag avseende föreskriftsrätt	153
5.4.1	Reglernas utformning kräver utökat stöd för ökad regelefterlevnad	153
5.4.2	Bemyndigande om föreskriftsrätt	156
5.4.3	Ett föreskriftsråd ska ge DO stöd	158
5.4.4	DO ska samråda med arbetsmarknadens parter i arbetet med föreskrifter	159
5.5	Överväganden avseende val av sanktioner	160
5.5.1	Straff eller sanktionsavgift bör inte införas	160
5.5.2	Bör vitessanktionen kvarstå?	162

5.6	Förslag om Nämnden mot diskriminering.....	164
5.6.1	Olika alternativ vad gäller vitesföreläggande	165
5.6.2	Nämnden mot diskriminering ska kvarstå med en förändrad sammansättning.....	170
5.6.3	Centrala arbetstagarorganisationer ska kunna göra en framställning till Nämnden mot diskriminering och kunna föra talan om utdömmande av vite.....	172
5.7	Förslag om förstärkt samverkan	173
5.7.1	Samverkan mellan DO och AV ska förstärkas	174
5.8	Övervägande om likabehandlingsombud	175
5.9	Sammantagen bedömning.....	177
6	Överflyttning av tillsynsansvaret och talerätten för det skollagsreglerade området	181
6.1	Uppdraget.....	181
6.2	Disposition	182
6.3	DO:s ansvarsområde – diskrimineringslagen.....	183
6.3.1	Allmänt om diskrimineringslagen	183
6.3.2	Vilken verksamhet omfattas?.....	185
6.3.3	Vem berörs av bestämmelserna om diskriminering?.....	186
6.3.4	Aktiva åtgärder i diskrimineringslagen för skollagsreglerad verksamhet	187
6.3.5	Tillsyn över diskrimineringslagen	188
6.3.6	Sanktioner i diskrimineringslagen	188
6.3.7	Talerätten	190
6.3.8	Sammanfattning av diskrimineringslagen	192
6.4	Skolinspektionens ansvarsområde – skollagen.....	194
6.4.1	Kränkande behandling.....	195
6.4.2	Vem berörs av bestämmelserna om kränkande behandling?	196
6.4.3	Aktiva åtgärder i skollagen.....	197
6.4.4	Tillsyn över skollagen.....	198
6.4.5	Sanktioner i skollagen	201

6.4.6	Talerätten.....	203
6.4.7	Sammanfattning av skollagen	204
6.5	Preskription	206
6.6	2016 års betänkande.....	207
6.6.1	2016 års betänkandets slutsatser om överflyttning	208
6.6.2	2016 års betänkandets slutsatser om samordning av lagstiftningen	209
6.6.3	Sammanfattning av remissutfallet	212
6.7	Utkast till lagrådsremiss.....	212
6.7.1	Sammanfattning av remissutfallet	215
6.8	Jämförande analys av nuvarande reglering	216
6.8.1	Jämförelse diskriminering och kränkande behandling	216
6.8.2	Jämförelse aktiva åtgärder.....	219
6.8.3	Jämförelse tillsyn, sanktioner och talerätt	220
7	Överväganden och förslag om överflyttning av tillsyn och talerätt till Skolinspektionen	225
7.1	Uppdraget	225
7.2	Överflyttning av tillsynsansvaret och talerätten samt val av sanktioner	226
7.3	Bestämmelserna i andra kapitlet diskrimineringslagen	233
7.3.1	Bakgrund.....	233
7.3.2	Utredningens överväganden.....	235
7.4	Ideella föreningsars talerätt	238
7.4.1	Bakgrund.....	238
7.4.2	Utredningens bedömning.....	241
7.5	Särskilda frågor	242
7.6	Aktiva åtgärder	245
7.7	Föreskriftsrätt för aktiva åtgärder	248
7.8	Kompetenshöjning för Skolinspektionen och samverkan mellan myndigheterna	250

8	Ikraftträdande	253
8.1.1	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	253
9	Konsekvenser av förslagen	257
9.1	Kommittéförordningens och utredningsdirektivens krav	257
9.1.1	Kommittéförordningen.....	257
9.1.2	Utredningens direktiv	258
9.2	Utredningens förslag och ställningstaganden	258
9.2.1	Problembeskrivning och syfte	259
9.2.2	Våra förslag i korthet.....	259
9.2.3	Alternativa lösningar eller ingen reglering.....	261
9.2.4	Berörda av regleringarna	263
9.2.5	Skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, Europakonventionen, barnkonventionen och andra skyldigheter som följer av Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.....	264
9.3	Ekonomiska konsekvenser	264
9.3.1	Ekonomiska konsekvenser för DO, Skolinspektionen och Skolverket	265
9.3.2	Finansieringsförslag.....	268
9.3.3	Ekonomiska konsekvenser för kommuner, regioner och staten	270
9.3.4	Ekonomiska konsekvenser för enskilda fysiska och juridiska personer	271
9.3.5	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	271
9.4	Konsekvenser för domstolarna och Nämnden mot diskriminering	272
9.5	Andra konsekvenser för staten, kommuner, enskilda huvudmän och andra företag.....	273
9.5.1	Kommunal självstyrelse.....	274
9.5.2	Konsekvenser för huvudmän för verksamhet som regleras i skollagen.....	274
9.5.3	Små företag i förhållande till stora.....	274
9.5.4	Personalen inom skollagsreglerad verksamhet	275
9.5.5	Tekniska behov.....	275

9.6	Konsekvenser för barn, elever och vårdnadshavare.....	275
9.7	Konsekvenser för jämställdheten	276
9.8	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	278
9.9	Konsekvenser för de integrationspolitiska målen	279
9.10	En bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande eller om det behövs särskilda informationsinsatser.....	279
10	Författningskommentar	281
10.1	Förslag till lag om ändring i diskrimineringslagen (2008:567)	281
10.2	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	288
10.3	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	288
	Referenser.....	293
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2018:99.....	301
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2019:63.....	307
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2020:102.....	309
Bilaga 4	Teknisk rapport.....	315

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningens uppdrag innehåller två delar. Den första delen handlar om att analysera om nuvarande bestämmelser om tillsyn i diskrimineringslagen (2008:567), DL, avseende aktiva åtgärder är ändamålsenliga för en effektiv efterlevnad av lagen och vid behov föreslå ändringar som kan leda till en ökad efterlevnad. Utifrån analysen ska vi även lämna andra förslag som kan säkerställa att DL:s bestämmelser om aktiva åtgärder följs.

Av utredningens direktiv framgår att det är viktigt att bestämmelserna om aktiva åtgärder följs för att de ska vara ett effektivt medel för att i praktiken nå lika rättigheter och möjligheter inom arbetslivsområdet och utbildningsområdet. Vidare framgår att en förutsättning för att DL får ett verkligt genomslag i samhället är att de som omfattas av bestämmelserna i lagen dels har kännedom om dessa, dels har viljan att följa dem. Dessutom krävs att det finns en effektiv tillsyn över lagen med ändamålsenliga och rättssäkra verktyg för tillsynsmyndigheten.

Den andra delen av uppdraget innebär att utredningen ska analysera hur tillsynen över bestämmelserna i DL när det gäller det skollagsreglerade området i sin helhet kan flyttas från Diskrimineringsombudsmannen (DO) till Statens skolinspektion (Skolinspektionen). Utgångspunkten är således att en överflyttning ska ske, men utredningen behöver göra en egen samlad bedömning om det effektiviserar tillsynen. En förutsättning för ett förslag om överflyttning är vidare att finna en välfungerande lösning för ansvarsfördelningen mellan myndigheterna och samordningen av lagstiftningen.

Det har under lång tid funnits en bred enighet om att en överflyttning från DO till Skolinspektionen av ansvaret för tillsyn och talerätt avseende det skollagsreglerade området i DL skulle kunna

effektivisera tillsynen och öka regelefterlevnaden. Barn och elever skulle därmed få ett förbättrat skydd mot diskriminering. Barnrättsperspektivet har varit avgörande för tidigare utredningars förslag om en sådan överflyttning. Att sådana förslag inte genomförts beror bl.a. på att ingen tillfredställande helhetslösning har kunnat nås.

Utredningens förslag och överväganden för en effektivare tillsyn över aktiva åtgärder

I detta avsnitt beskriver vi utredningens överväganden och förslag vad gäller DO:s tillsyn över 3 kap. DL inom arbetslivsområdet och inom högre utbildning. Med högre utbildning menar vi sådan utbildning som regleras i högskolelagen (1992:1434), samt utbildning som kan leda fram till en examen enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

Uttrycket ”att förmå enskilda att frivilligt följa lagen” ska utgå

Utredningen föreslår att det inte längre ska finnas en uttrycklig bestämmelse i DL om att DO i samband med sin tillsyn ska försöka få dem som omfattas av bestämmelserna att frivilligt följa dessa.

Vi konstaterar att det är ovanligt att det i lag betonas att en myndighet ska förmå enskilda att frivilligt följa lagen vid tillsyn på olika samhällsområden. Bestämmelsen är vidare tillkommen i en tid när dess funktion var en annan. Den är dessutom obehövlig mot bakgrund av förvaltningslagens (2017:900) bestämmelser.

DO är nämligen alltid, enligt förvaltningslagen, skyldig att under en tillsyn kommunicera med tillsynsobjekt och ge dem skälig tid för t.ex. rättelse m.m. innan mer ingripande tillsynsåtgärder vidtas. Detta kommer inte förändras om formuleringen i DL utgår.

När det gäller bestämmelsens betydelse för reglerna i 2 kap. DL kan konstateras att den framför allt tar sikte på frivilliga lösningar i form av förlikningar om diskrimineringsersättning. Med hänsyn till att mål enligt 2 kap. DL handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister och i domstol enligt bestämmelserna i rättegångsbalken kommer det fortfarande att finnas långtgående möjligheter att nå frivilliga överenskommelser i diskrimineringsmål.

Utredningen bedömer också att det är något paradoxalt med att en lagstiftning som ytterst vilar på skyddet av mänskliga rättigheter så starkt betonar att detta skydd ska åstadkommas på frivillig väg. Även detta talar för att bestämmelsen bör utgå.

Det är enligt utredningens bedömning svårt att se att ett avskaffande av kravet skulle ha någon negativ verkan för hur tillsynen avseende reglerna om förbud i 2 kap. DL tillämpas eller hur DO arbetar med förebyggande och främjande åtgärder enligt 3 kap. DL. Utredningen föreslår därför att kravet på att försöka förmå enskilda till att frivilligt följa lagen i 4 kap. 1 § första stycket DL utgår.

Förslag om föreskriftsrätt

Utredningen föreslår att det ska bli möjligt att meddela föreskrifter avseende reglerna om aktiva åtgärder i DL inom arbetslivsområdet och inom högre utbildning. Vi föreslår att en myndighet, förslagsvis expertmyndigheten DO, genom bemyndigande i lag och förordning ges rätt att utfärda föreskrifter. Det handlar om ett bemyndigande om att kunna förtydliga och fylla ut de övergripande bestämmelserna i lagen.

Syftet med lagens konstruktion som ett övergripande ramverk är att den ska kunna anpassas till verksamheter med olika behov. Detta har dock medfört att lagen inte i detalj anger vad som krävs för att uppfylla kraven. Redan i dag finns det olika former av stöd för att få vetskap om det t.ex. information, checklistor och annat material på DO:s webbplats och hos arbetstagarorganisationer. Ideella föreningar, t.ex. antidiskrimineringsbyråerna, bedriver också viss utbildningsverksamhet. Trots detta efterfrågas ytterligare stöd av arbetsgivare. Anledningen till det kan variera – från att den information som finns inte är anpassad till arbetsgivarnas situation till att frågan om aktiva åtgärder inte prioriteras och att man inte aktivt söker sådan information. Oavsett vilket har utredningen kunnat konstatera en samstämmig efterfrågan på ökat stöd kring vad lagen konkret kräver.

DO har framfört till utredningen att det också ur ett tillsynsperspektiv är svårt att ställa krav på att arbetet ska utföras på ett visst sätt eller med en viss kvalitet, eftersom bestämmelserna är generellt utformade och inte konkretiserade.

Det är mot denna bakgrund som vi föreslår att DO bemyndigas att kunna meddela föreskrifter avseende 3 kap. DL inom arbetslivsområdet och området för högre utbildning.

Föreskrifter som kan bli aktuella handlar både om förtydligande föreskrifter avseende t.ex. när ett arbete ska genomföras och om detaljerade anvisningar om vilka krav som ställs på innehållet i vissa åtgärder. Det kan t.ex. bli fråga om såväl regler om när olika uppgifter ska ha utförts, som mer precisa bestämmelser om vad vissa åtgärder ska innehålla.

Ett föreskriftsråd ska inrättas hos DO

Meddelandet av föreskrifter är en ny uppgift för DO. Vi föreslår därför att det inrättas ett särskilt föreskriftsråd hos DO med ledamöter från arbetsmarknadens parter, universitets- och högskoleområdet samt civila samhället som kan tillföra myndigheten kunskaper och erfarenheter bl.a. om de verksamheter som ska regleras och om vilka behov av förtydliganden som finns.

Rådet ska kunna ge DO råd och stöd för arbetet med att ta fram föreskrifter för aktiva åtgärder enligt 3 kap. DL. Ombudsmannen föreslås vara ordförande i rådet och ska även utse dess ledamöter. Föreskriftsrådet ska regleras i DO:s instruktion, förordningen med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen (2008:1401).

DO ska samråda med arbetsmarknadens parter

Vi föreslår att DO i arbetet med att ta fram föreskrifter inom arbetslivets område enligt 3 kap. DL, utöver konsultationer med föreskriftsrådet, ska samråda med arbetsmarknadens parter innan DO fattar beslut om föreskrifter. Ett sådant samråd är viktigt eftersom förutsättningarna att bedriva arbetet med aktiva åtgärder kan variera mellan olika branscher och kan bidra till att föreskrifterna blir praktiskt tillämpbara och förankrade hos de arbetstagare och arbetsgivare som berörs av dem.

Skyldigheten för DO att samråda med arbetsmarknadens parter ska föras in i DO:s instruktion.

Vite ska kvarstå som sanktion

När det gäller sanktioner för överträdelser av bestämmelserna om aktiva åtgärder i 3 kap. DL inom arbetslivsområdet och inom området för högre utbildning bedömer vi att vitesföreläggande ska kvarstå som sanktionsform i de fall en arbetsgivare eller en utbildningsanordnare inom högre utbildning inte uppfyller lagens krav.

DO:s breda uppdrag tillsammans med myndighetens begränsade tillsynsresurser skulle kunna tala för att införa ytterligare sanktioner i form av t.ex. sanktionsavgifter för att genom sådana försöka öka efterlevnaden av bestämmelserna om aktiva åtgärder i DL. Sanktionsavgifter kan t.ex. antas vara mer effektiva än vitesföreläggande eftersom en sanktionsavgift kan utgå direkt utan att det behöver ges tid för rättelse till tillsynsobjektet.

Det finns dock argument som talar emot att införa sanktionsavgifter inom detta område. Regleringen om aktiva åtgärder i 3 kap. DL anger en arbetsprocess som bl.a. syftar till att arbetsgivarna och utbildningsanordnarna ska ägna sig åt frågorna, sätta sina egna mål och komma fram till rätt åtgärder utifrån respektive verksamhets förutsättningar och behov. Det är inte i alla delar exakt angivet i vilka situationer överträdelser av dessa regler uppkommer.

Utredningen bedömer att bestämmelserna i stort saknar den tydlighet och precision som krävs för att överträdelser ska kunna beläggas med en sanktionsavgift.

Förslag om Nämnden mot diskriminering

Utredningen har övervägt olika alternativ till den nuvarande ordningen att Nämnden mot diskriminering prövar frågor om vitesföreläggande. Utredningen har utifrån sina överväganden bedömt att Nämnden mot diskriminering ska kvarstå, fast med färre antal ledamöter. Syftet är att förenkla och effektivisera nämndens handläggning av ärenden.

Nämnden mot diskriminering ska enligt förslaget bestå av sju ledamöter. Ordförande och vice ordförande ska vara jurister med erfarenhet från tjänstgöring som domare, en ledamot ska utses efter förslag från arbetsgivarsidan, en ledamot ska utses efter förslag av arbetstagersidan, två ledamöter ska vara jurister med erfarenhet från arbete med diskrimineringsfrågor och en ledamot ska ha särskilda

kunskaper om universitets- och högskoleområdet. För samtliga ledamöter ska det finnas en ersättare.

Med en minskad sammansättning anser vi att beslut av nämnden ska fattas i plenum, dvs. samtliga ledamöter ska delta i alla beslut.

Framställning om vitesföreläggande för det skollagsreglerade området ska inte längre göras till nämnden, eftersom tillsynen överförs till Skolinspektionen och skollagens sanktioner ska gälla i stället, se nedan om utredningens förslag om överflyttning av tillsyn till Skolinspektionen.

Centrala arbetstagarorganisationer ges förstahandsrätt att vända sig till Nämnden mot diskriminering

Vi föreslår att centrala arbetstagarorganisationer som en arbetsgivare är bunden till av kollektivavtal ska ges förstahandsrätt att kunna göra en framställning till Nämnden mot diskriminering om vitesföreläggande.

I dag har endast DO förstahandsrätt att föra talan om vitesföreläggande i Nämnden mot diskriminering. Centrala arbetstagarorganisationer har en subsidiär rätt dvs. de kan endast föra talan i nämnden om DO avstår. Enligt utredningens bedömning är dock den subsidiära rätten för arbetstagarorganisationer en ren formalitet, eftersom DO i praktiken avstår från att göra en framställan till nämnden för att arbetstagarorganisationen på egen hand ska kunna vända sig dit.

De centrala arbetstagarorganisationerna har dessutom redan i dag en förstahandsrätt när det gäller att vända sig till Arbetsdomstolen i diskrimineringsärenden som rör de egna medlemmarna. Eftersom det i praktiken är en formalitet för arbetstagarorganisationer att först tillfråga DO kommer en sådan förändring inte heller i praktiken att förändra balansen mellan arbetsmarknadens parter. Vi bedömer att arbetet med aktiva åtgärder kan bli mer effektivt om en och samma part handhar ärendet från det att ärendet inleds tills att det eventuellt blir aktuellt med en framställan om vitesföreläggande.

Talan om utdömande av vite förs i dag av DO vid tingsrätt enligt DL. En konsekvens av förslaget om att centrala arbetstagarorganisationer ges en förstahandsrätt att vända sig till Nämnden mot diskriminering med en begäran om vitesföreläggande är att arbetstagarorganisationen också ska kunna vända sig till tingsrätten med en

begäran om utdömmande av vitet. Vi föreslår därför att om sökanden i vitesmål hos Nämnden mot diskriminering är en central arbetstagarorganisation till vilken arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal ska talan om utdömmande av vite kunna föras vid tingsrätt av den centrala arbetstagarorganisationen.

Samverkan mellan Diskrimineringsombudsmannen och Arbetsmiljöverket

Vi föreslår att regeringen bör ge DO och Arbetsmiljöverket, AV, i uppdrag att samverka vad gäller det systematiska arbetsmiljöarbetet i arbetsmiljölagen (1977:1160), AML, i förhållande till aktiva åtgärder i DL.

Bestämmelserna om aktiva åtgärder i 3 kap. DL respektive bestämmelserna om systematiskt arbetsmiljöarbete i 3 kap. AML har många beröringspunkter, och det finns fördelar med att integrera arbetet områdena emellan i den mån det är möjligt.

De båda myndigheterna har redan i dag en överenskommelse om samverkan. Det sker också gemensamma informationsinsatser mellan myndigheterna. Det är dock viktigt att DO och AV bygger vidare på sin nya samverkan och finner ytterligare former för samverkan där man tillsammans kan ge stöd till arbetsgivare, inte minst eftersom det finns så många beröringspunkter mellan myndigheternas verksamheter.

Ett uppdrag om samverkan skulle t.ex. kunna handla om att utfärda gemensamma allmänna råd om hur det systematiska arbetsmiljöarbetet och det aktiva åtgärdsarbetet kan samordnas med varandra.

Övervägande om likabehandlingsombud

En grundläggande förutsättning för ett fungerande arbete med aktiva åtgärder är att det sker i samverkan mellan arbetstagare och arbetsgivare. Samverkansskyldigheten mellan arbetstagare och arbetsgivare är reglerad i 3 kap. DL. Arbetet med aktiva åtgärder skulle dock gynnas av att samarbetet mellan arbetstagare och arbetsgivare fördjupas. Det finns också ett behov av att arbetstagarnas delaktighet i arbetet ökar. Utredningen föreslår därför att regeringen bör överväga att ut-

reda frågan om det ska införas likabehandlingsombud som mer direkt kan representera arbetstagarernas intressen i arbetet med aktiva åtgärder.

Utredningens förslag och överväganden om överflyttning av tillsyn och talerätt till Skolinspektionen

Tillsynsansvaret, talerätten och sanktioner

Utredningen föreslår att tillsynsansvaret för det skollagsreglerade området i DL överförs från DO till Skolinspektionen. Skollagens (2010:800) administrativa sanktioner i 26 kap. ska gälla vid tillsynen. Talerätten i mål om diskrimineringsersättning för barn och elever inom det skollagsreglerade området överförs också från DO till Skolinspektionen. Barn- och elevombudet (BEO) ska utföra uppgifterna avseende skydd mot diskriminering och diskrimineringsersättning på motsvarande sätt som för skadestånd på grund av kränkande behandling enligt Skolinspektionens instruktion. De ideella föreningarnas talerätt för diskrimineringsersättning ska fortsätta att gälla på samma sätt som i dag. Den talerätten ska alltså inte utsträckas till att även omfatta kränkande behandling.

Förslaget baseras för det första på att Skolinspektionen har nästan tio gånger större personella resurser för att utöva tillsyn än vad DO har. Dessutom har Skolinspektionen enbart det skollagsreglerade området som tillsynsområde, medan DO utövar tillsyn över flera olika områden. Den tillsyn som utförs av Skolinspektionen sker också i viss mån på plats i skolorna, medan DO, med hänsyn till myndighetens begränsade resurser, endast bedriver en s.k. skrivbordstillsyn.

Skollagen tillhandahåller dessutom effektivare sanktioner än DL. I DL saknas administrativa sanktioner för överträdelse av förbuden i 2 kap. DL, i stället är diskrimineringsersättning den enda sanktionen. För brister i arbetet med aktiva åtgärder enligt 3 kap. DL finns endast möjligheten att göra en framställning om vitesföreläggande till Nämnden mot diskriminering. Enligt skollagen är det i stället så att skadestånd ska utgå vid såväl kränkande behandling som för brister i arbetet med aktiva åtgärder. Skollagen innehåller utöver skadestånd en mängd olika administrativa sanktioner som föreläggande att fullgöra skyldigheter, vilket kan förenas med vite, anmärkning, återkallande av godkännande, medgivande eller bidrag samt förbud att driva verksamhet.

Skolinspektionen/BEO och DO har olika uppdrag och tolkar dessa på olika sätt. I nuläget utreder Skolinspektionen och BEO samtliga anmälningar om kränkande behandling som inte uppenbart saknar relevans. DO:s arbete har sedan 2013 inriktats på att utreda de ärenden som kan få störst effekt på samhällsutvecklingen. DO för talan i mål som är av principiellt intresse eller i fall där det finns särskilda skäl.

Till detta kommer att DO inte driver mål som handlar om att en utbildningsanordnare brutit i sina skyldigheter att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier och sexuella trakasserier mellan barn och vissa elever, eftersom myndigheten anser att en sådan process inte är förenlig med samtliga inblandade barns bästa. Vidare utreds ärendena om diskrimineringsersättning för trakasserier och sexuella trakasserier enligt DL på något annorlunda sätt av DO än skadestånd på grund av kränkande behandling av Skolinspektionen/BEO beroende på att lagstiftningarna kommit att tolkas något olika i domstolspraxis.

Slutligen har Skolinspektionen i vissa avseenden bättre förutsättningar än DO för att bedriva tillsyn, eftersom det i skollagen, men inte i DL, finns en möjlighet för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter i vissa frågor. Därtill kommer att Statens skolverk (Skolverket) tidigare har tillhandahållit allmänna råd om arbetet mot kränkande behandling och diskriminering, vilket vi förutsätter kommer att återupptas när ansvaret för tillsynen lagts över på Skolinspektionen.

Myndigheternas olika förutsättningar innebär enligt utredningens bedömning att det är svårare att bedriva tillsyn eller att få ersättning för diskriminering i allmänhet än för kränkande behandling inom det skollagsreglerade området. Detta är otillfredsställande, eftersom diskriminering ofta bottnar i strukturella orättvisor och det förtryck som vissa grupper kan utsättas för.

Om en och samma myndighet har tillsyn och talerätt avseende såväl diskriminering som kränkande behandling minskar dessutom skillnaderna i handläggningen av dessa ärenden. Det är en åtgärd som låter barnets bästa vara avgörande, i stället för regelverkens uppbyggnad eller myndigheternas gränssnitt mot varandra. Eftersom Skolinspektionen redan arbetar med närliggande frågor uppstår också synergieffekter mellan de olika uppdragen.

I likhet med tidigare utredningars bedömningar menar vi att perspektivet barnets bästa ska vara avgörande för ställningstagandet om överflyttning. Barnrättsperspektivet har därefter förstärkts i svensk

rätt, genom att FN:s konvention om barns rättigheter blev svensk lag från och med den 1 januari 2020.

Diskriminering inom det skollagsreglerade området kan sammantaget bättre motverkas genom en överflyttning av tillsynsansvaret och talerätten till Skolinspektionen.

En följdfråga som då uppkommer gäller de ideella föreningar som har talerätt enligt DL avseende krav på diskrimineringsersättning, men där en motsvarande talerätt för skadestånd på grund av kränkande behandling enligt skollagen saknas. De ideella föreningarna som i praktiken för talan i mål om diskriminering är ofta de s.k. antidiskrimineringsbyråerna. Utredningen menar att det finns grundläggande skäl som talar emot att utöka de ideella föreningarnas talerätt. Det finns redan i dag en reglering som möjliggör att de även kan föra talan om kränkande behandling i ett redan pågående mål om diskrimineringsersättning. Däremot saknas det enligt vad flera byråer uppgett till utredningen ett behov av talerätt i renodlade mål om kränkande behandling. Utredningen delar denna uppfattning. Sammantaget menar vi därför att det saknas skäl att föreslå en utökning av de ideella föreningarnas talerätt.

De materiella bestämmelserna om diskriminering ska kvarstå samlat i 2 kap. diskrimineringslagen

Vi föreslår vidare att bestämmelserna om diskrimineringsförbudet, förbudet mot repressalier och utbildningsanordnarens utrednings- och åtgärdsskyldighet för det skollagsreglerade området även fortsättningsvis ska följa av 2 kap. DL.

Bakgrunden till vårt ställningstagande är följande. Tillkomsten av DL innebar en ordning med en samlad lagstiftning mot diskriminering. Syftet var att skapa ett tydligare och effektivare redskap mot diskriminering samt ett likartat skydd mot diskriminering oavsett diskrimineringsgrund och samhällsområde. Vi ser även fortsättningsvis ett stort värde i en samlad lagstiftning mot diskriminering, eftersom det bidrar till tydlighet och tillgänglighet. Det vore därför olyckligt att bryta ut reglerna för ett visst område till en annan lagstiftning än DL. Diskrimineringsersättning bör även fortsättningsvis inte utgå för annat än diskriminering, eftersom det skulle kunna förringa ersättningens särskilda betydelse.

Utredningen menar att våra förslag om överföring av tillsynsansvaret och talerätten till Skolinspektionen innebär en betydande samordning av arbetet mot diskriminering på det skollagsreglerade området. Framöver kommer tillsynsansvaret för bestämmelserna om både kränkande behandling enligt skollagen och diskriminering enligt DL vila på samma myndighet, dvs. Skolinspektionen, som även kommer att ha tillgång till skollagens administrativa sanktioner. Även möjligheten att föra talan om diskrimineringsersättning för en enskild på grund av diskriminering och skadestånd på grund av kränkande behandling ska med det nu lagda förslaget utföras av Skolinspektionen.

Utredningen anser att redan genom dessa förslag åtgärdas ett flertal av de problem som dagens ordning innebär. Skolinspektionens tillsynsverktyg kommer att användas på all verksamhet inom skolan. Vårdnadshavare eller elever behöver inte vända sig till olika myndigheter som har olika resurser och arbetssätt. Möjligheten att få hjälp till upprättelse blir därmed också lika oavsett om det handlar om diskriminering eller kränkande behandling enligt skollagen.

Det innebär också att samlade händelseförlopp kommer att kunna utredas i ett sammanhang av en och samma myndighet. I de fall myndigheten behöver föra talan i domstol för barnet eller eleven om både skadestånd och diskrimineringsersättning ska talan om såväl skadestånd som diskrimineringsersättning föras vid allmän domstol. Domstolen bör då enligt utredningens bedömning också ges möjlighet att göra en samlad bedömning.

Aktiva åtgärder

Utredningen föreslår att de materiella bestämmelserna om aktiva åtgärder avseende diskriminering också ska kvarstå samlat i DL. Bestämmelserna om aktiva åtgärder avseende kränkande behandling ska innehållsmässigt samordnas med reglerna om aktiva åtgärder avseende diskriminering för det skollagsreglerade området, men kvarstå i skollagen.

Det finns i dag bestämmelser om aktiva åtgärder avseende diskriminering för det skollagsreglerade området i DL och i skollagen avseende kränkande behandling. Ett problem är att kraven i båda lagarna om aktiva åtgärder innehåller både likheter och skillnader. En övergripande skillnad är att arbetet med aktiva åtgärder enligt

skollagen ska ske målinriktat, medan regleringen av aktiva åtgärder enligt DL lägger tyngdpunkten på en arbetsprocess utifrån risker och hinder. För skollagsreglerad verksamhet utgör detta ett problem, eftersom en utbildningsanordnare som har uppfyllt skollagens krav inte samtidigt uppfyllt DL:s krav.

Vi menar att en samordning bör ske mellan reglerna i DL för det skollagsreglerade området och bestämmelserna i skollagen. Vår slutsats är att DL:s bestämmelser om aktiva åtgärder är mer ändamålsenliga än skollagens motsvarighet. De har också setts över och arbetats om nyligen i syfte att få tydligare regler som enklare kan läggas till grund för tillsynsåtgärder. Vi föreslår därför att motsvarande bestämmelser som finns om aktiva åtgärder avseende diskriminering i DL med vissa nödvändiga anpassningar förs in i skollagen i reglerna om aktiva åtgärder mot kränkande behandling. På det sättet uppnås att även de materiella reglerna om aktiva åtgärder avseende diskriminering hålls kvar samlat i DL.

Utredningen bedömer att detta kommer att underlätta och effektivisera arbetet med de aktiva åtgärderna för att förebygga såväl diskriminering som kränkande behandling och därmed leda till ett bättre skydd för barn och elever.

Föreskriftsrätt för aktiva åtgärder

Utredningen föreslår att Skolverket ges möjlighet att meddela föreskrifter avseende arbetet med aktiva åtgärder mot diskriminering enligt DL för det skollagsreglerade området och mot kränkande behandling enligt skollagen. Samverkan ska ske med DO och Skolinspektionen.

Vi har ovan föreslagit avseende aktiva åtgärder på arbetslivsområdet och för högre utbildning att DO ska ges möjlighet att meddela föreskrifter. Som framgått menar utredningen att det finns ett behov av föreskrifter som konkretiserar lagstiftningen och självfallet bör det på det skollagsreglerade området ges samma stöd.

Avseende diskriminering är DO en expertmyndighet. DO kommer utifrån vårt tidigare förslag att utarbeta föreskrifter för arbetet med aktiva åtgärder mot diskriminering inom arbetslivsområdet och inom högre utbildning. Samtidigt innebär våra förslag att tillsynsansvaret för det skollagsreglerade området för diskriminering och

talerätten förs över till Skolinspektionen från DO samt att skolagens sanktioner ska gälla.

Kunskap om skolområdet och dess särskilda förutsättningar finns i första hand hos Skolverket. Vårt övergripande synsätt är att det är angeläget att kraven avseende aktiva åtgärder mot diskriminering respektive kränkande behandling samordnas för att underlätta och effektivisera det systematiska kvalitetsarbetet. Vi föreslår därför att Skolverket ska ansvara för att utarbeta föreskrifter för arbetet med aktiva åtgärder inte bara för kränkande behandling enligt skollagen utan även för diskriminering enligt DL för det skollagsreglerade området. Det förutsätter dock att Skolverket samverkar med DO och Skolinspektionen.

Kompetenshöjning för Skolinspektionen och samverkan mellan myndigheterna

Vi föreslår ett kunskapslyft om diskriminering vid Skolinspektionen. Det bör kunna ske genom nyrekrytering och internutbildning om diskriminering.

Utredningen föreslår vidare att DO, Skolinspektionen och Skolverket samverkar i arbetet mot diskriminering inom det skollagsreglerade området. Samverkansskyldigheten ska framgå av respektive myndighets instruktion.

Övriga frågor

Utredningen har i sin bakgrund analyserat skillnaderna mellan DL och skollagen. Vi har dragit slutsatsen att det i vissa frågor finns skillnader som har betydelse för talerätten och för frågorna om ersättning samt i förlängningen för hur effektiv tillsynen över regleringen kan bli. Grunden i våra förslag är dock att de materiella reglerna om diskriminering ska kvarstå i DL och att de materiella bestämmelserna om kränkande behandling ska kvarstå i skollagen. Vidare är vårt uppdrag begränsat till frågor om överflyttning av tillsyn och talerätt.

Vi har övervägt en samordning av dessa särskilda frågor, men i huvudsak dragit slutsatsen att en samordning skulle kräva en översyn för samtliga områden i DL, inte bara det skollagsreglerade området. Detta faller utanför vårt uppdrag.

Däremot föreslår vi en samordning när det gäller frågan om rättegångskostnader. I mål om diskriminering inom det skollagsreglerade området föreslår vi att domstolen ska kunna förordna att vardera parten ska bära sin rättegångskostnad även om Skolinspektionen för talan för enskild.

Summary

Remit

There are two parts to the inquiry's remit. The first part concerns analysing whether the current provisions on supervision in the Discrimination Act (2008:567) regarding active measures are appropriate for effective compliance with the Act and, where necessary, propose amendments capable of leading to greater compliance. Based on this analysis, we will also submit other proposals capable of ensuring that the Discrimination Act's provisions on active measures are complied with.

The inquiry's terms of reference state that it is important for the provisions on active measures to be followed if they are to be an effective means of attaining equal rights and opportunities in practice in the workplace and in education. They also state that if the Discrimination Act is to have a real impact in society, those who are covered by its provisions must firstly be aware of them and secondly be willing to comply with them. Furthermore, it is essential that there is effective supervision of compliance with the Discrimination Act, with appropriate tools for the supervisory authority within the rule of law.

The second part of the remit involves the inquiry analysing how supervision of the provisions in the Discrimination Act in the sphere regulated by the Education Act can be transferred in its entirety from the Equality Ombudsman (DO) to the Swedish Schools Inspectorate. The point of departure is thus that this transfer is to take place, but the inquiry needs to make its own concerted assessment of whether this will make supervision more efficient. A proposal for the transfer to be carried out will require finding a well-functioning solution for dividing responsibility between the agencies and coordinating the legislation.

For a long time, there has been broad consensus that transferring responsibility for supervision and the right to bring an action regarding the sphere in the Discrimination Act that is regulated under the Education Act from DO to the Swedish Schools Inspectorate could improve the efficiency of supervision and increase regulatory compliance. This would thus give children and school students greater protection against discrimination. The children's rights perspective has been key to the proposals of previous inquiries that supervisory authority be transferred in this way. The reason why such proposals have not been carried out includes that it has not proved possible to reach a satisfactory all-encompassing solution.

The inquiry's proposals and considerations regarding more effective supervision of active measures

In this section, we describe the inquiry's considerations and proposals regarding DO's supervision of Chapter 3 of the Discrimination Act in the sphere of working life and in higher education. By higher education, we mean such education as is regulated by the Higher Education Act (1992:1434), and education that can lead to a qualification under the Act (1993:792) concerning authority to award certain qualifications.

Deletion of the expression "induce those to whom the Act applies to comply with it voluntarily"

The inquiry proposes that there no longer be an express provision in the Discrimination Act whereby in supervising compliance with the Act, "the Ombudsman is to try in the first instance to induce those to whom the Act applies to comply with it voluntarily".

We find that it is unusual to emphasise in an act that a government agency should induce individuals to comply with the act voluntarily when supervising compliance in different areas of society. The provision was also written at a time when it had a different function. Furthermore, it is unnecessary in the light of the provisions of the Administrative Procedure Act (2017:900).

Under the Administrative Procedure Act, during supervision DO is namely always obliged to communicate with the object of

supervision and give them reasonable time to rectify matters, etc. before more serious supervisory measures are taken. This will not change if the sentence in the Discrimination Act is deleted.

Regarding the importance of the provision for the rules set out in Chapter 2 of the Discrimination Act, it can be stated that the aims of this chapter are mainly voluntary solutions in the form of out-of-court settlements on compensation for discrimination. Given that cases under Chapter 2 of the Discrimination Act are addressed under the Labour Disputes (Judicial Procedure) Act (1974:371) and in court in line with the provisions of the Swedish Code of Judicial Procedure, there will still be far-reaching opportunities to reach voluntary agreements in discrimination cases.

The inquiry also judges that it is somewhat paradoxical that legislation that ultimately rests on protection of human rights should so strongly emphasise that this protection is to be attained voluntarily. This too indicates that the provision should be deleted.

In the view of the inquiry, it is difficult to see that abolishing the requirement would have any negative impact on how supervision of compliance with the rules on prohibition of discrimination in Chapter 2 of the Discrimination Act is to be applied or how DO is to work on prevention and promotion measures under Chapter 3 of the Discrimination Act. The inquiry therefore proposes that the requirement to attempt to induce those to whom the Act applies to comply with it voluntarily in Chapter 4, section 1, paragraph 1 of the Discrimination Act be deleted.

Proposal on the right to issue regulations

The inquiry proposes that it should be possible to issue regulations regarding the rules on active measures in the Discrimination Act in the field of working life and in higher education. We propose that an agency, presumably the expert agency DO, be granted the right to issue regulations by being authorised to do so by law and by ordinance. This would grant authorisation to clarify and expand on the overarching provisions of the Act.

The purpose of the Act being structured as an overarching framework is to enable it to be adapted to activities with different needs. However, this has resulted in the Act failing to state in detail what

must be done to meet the requirements. Different forms of support are already available for obtaining information on the Act, e.g. information, checklists and other material on DO's website and provided by employee organisations. Non-profit organisations, e.g. the anti-discrimination bureaus, also carry out a certain amount of educational activity. Despite this, employers are in need of additional support. The reason for this can vary – from the information that is available not being adapted to the employers' situation to the question of active measures not being prioritised and employers not actively seeking such information. Whatever the cause may be, the inquiry has been able to identify a unanimous demand for increased support on what the law requires in practice.

DO has told the inquiry that, from a supervision perspective too, it is difficult to demand that the work is to be conducted in a certain way or to a certain quality standard, because the provisions are worded generally and are not concrete.

It is in the light of this that we propose that DO be authorised to issue regulations regarding Chapter 3 of the Discrimination Act in the spheres of working life and higher education.

Regulations that may be relevant concern both clarifying regulations, e.g. regarding when work is to be carried out, and detailed instructions on which requirements are made on the content of certain measures. For example, this may be a question of both rules on when different tasks are to have been completed, and more precise provisions on what certain measures are to contain.

A regulation council is to be set up at DO

Issuing regulations is a new task for DO. We therefore propose that a special regulation council be set up at DO with members from the labour market partners, the field of university and higher education and from civil society, capable of providing the agency with skills and experience, including on the activities that are to be regulated and the clarification needs that exist.

The council is to be able to provide DO with advice and support on the work of producing regulations on active measures in Chapter 3 of the Discrimination Act. It is proposed that the Ombudsman chair the council and also appoint its members. The regulation council

is to be regulated in DO's instructions, Ordinance (2008:1401) on instructions for the Equality Ombudsman.

DO to consult the labour market partners

We propose that in working to produce regulations in the sphere of working life under Chapter 3 of the Discrimination Act, in addition to consultations with the regulation council, DO also consult the labour market partners before making a decision on regulations. Such consultation is important because the conditions for working on active measures can vary between different industries and such circumstances can affect whether the regulations are applicable in practice and backed by the employees and employers whom they concern.

The obligation for DO to consult the labour market partners is to be incorporated in DO's instructions.

Financial penalties to remain as a sanction

Regarding sanctions for breach of the provisions on active measures in Chapter 3 of the Discrimination Act in working life and in higher education, we judge that the imposition of a financial penalty should remain as a form of sanction in cases where an employer or a higher education provider fails to comply with the requirements of the Act.

DO's broad mandate together with the agency's limited supervisory resources might advocate the introduction of additional sanctions, e.g. in the form of sanction charges so as to attempt to increase compliance with the provisions on active measures in the Discrimination Act. Sanction charges might be assumed to be more effective than imposing a financial penalty because a sanction charge can be paid immediately without the object of supervision needing to be given time for rectification.

However, there are arguments that advocate not introducing sanction charges in this area. The rules on active measures in Chapter 3 of the Discrimination Act set out a working process that partly seeks to ensure that employers and education providers devote themselves to the questions, set their own goals and reach the right measures based on the circumstances and needs of the respective activity.

Every respect in which situations breaches of these rules arise is not exactly stated.

The inquiry judges that the provisions in general lack the clarity and precision required for breaches to be able to be sanctioned with a charge.

Proposal regarding the Board against Discrimination

The inquiry has considered different alternatives to the current system whereby the Board against Discrimination determines questions on the imposition of a financial penalty. Based on its deliberations, the inquiry has judged that the Board against Discrimination is to remain, although with fewer members. The purpose of this change is to simplify and improve the efficiency of the Board's processing of cases.

Under the proposal, the Board is to comprise seven members. The chair and deputy chair are to be lawyers with experience from serving as judges, one member is to be appointed following a proposal from the employer side, one member is to be appointed following a proposal from the employee side, two members are to be lawyers with experience from work on discrimination issues and one member is to have specific knowledge on the university and higher education sphere. Each member is to have a deputy.

With reduced numbers, we consider that decisions by the Board are to be made in plenary session, i.e. all members are to participate in all decisions.

Submissions on the imposition of a financial penalty for the sphere regulated by the Education Act are no longer to be sent to the Board because supervision will be transferred to the Swedish Schools Inspectorate and the sanctions of the Education Act will apply instead; see below on the inquiry's proposal to transfer supervision to the Swedish Schools Inspectorate.

Central employee organisations to be given primary right to turn to the Board against Discrimination

We propose that central employee organisations to which an employer is bound by collective agreements be given primary right to make a submission to the Board against Discrimination regarding the imposition of a financial penalty.

Today only DO has the primary right to bring a matter before the Board against Discrimination regarding the imposition of a financial penalty. Central employee organisations have a subsidiary right, i.e. they can only bring a matter before the Board if DO does not. In the view of the inquiry, however, the subsidiary right for employer organisations is purely a formality, as in practice DO does not make a submission to the Board, in order to allow the employee organisation to do so on its own.

The central employee organisations also already have a primary right when it comes to approaching the Labour Court on discrimination matters involving their own members. Because in practice it is a formality for employee organisations to first ask DO, such a change will not change the balance between the labour market partners in any practical terms either. We judge that the work on active measures can become more effective if one and the same party deals with the case from the case first being brought until the point where requesting the imposition of a financial penalty may be called for.

Today proceedings regarding the imposition of a financial penalty are brought before a district court by DO under the Discrimination Act. A consequence of the proposal that central employee organisations be granted a primary right to approach the Board against Discrimination with a request to impose a financial penalty is that the employee organisation must also be able to approach the district court with a request to impose the financial penalty. We therefore propose that if the applicant in a financial penalty case before the Board against Discrimination is a central employee organisation to which the employer is bound by collective agreements, the claim for the imposition of a financial penalty is to be able to be brought before the district court by the central employee organisation.

Collaboration between the Equality Ombudsman and the Swedish Work Environment Authority

We propose that the Government task DO and the Swedish Work Environment Authority with working together on systematic work environment work as set out in the Work Environment Act (1977:1160) in relation to active measures in the Discrimination Act.

The provisions on active measures in Chapter 3 of the Discrimination Act and the provisions on systematic work environment work in Chapter 3 of the Work Environment Act have many points in common, and there are advantages to integrating the work across these areas where possible.

Both the agencies already have an agreement on collaboration. The agencies also conduct shared information events. However, it is important that DO and the Swedish Work Environment Authority build further on their new collaboration and find additional forms of collaboration in which they can jointly support employers, not least because the work of the two agencies has so many points in common. A mandate on collaboration might, for example, involve issuing joint public advice on how systematic work environment work and work on active measures could be coordinated.

Consideration of an equality representative

One fundamental criterion underlying functioning work on active measures is that this is conducted in collaboration between employee and employer. The obligation for employee and employer to collaborate is set out in Chapter 3 of the Discrimination Act. Work on active measures would, however, benefit from deeper cooperation between employees and employers. There is also a need for greater employee participation in the work involved. The inquiry therefore proposes that the Government consider investigating the question of whether equality representatives should be introduced, capable of more directly representing the interests of the employees in work on active measures.

The inquiry's proposals and considerations on transferring supervision and the right to bring an action to the Swedish Schools Inspectorate

Supervisory responsibility, right to bring an action and sanctions

The inquiry proposes that supervisory responsibility for the sphere in the Discrimination Act that is regulated by the Education Act be transferred from DO to the Swedish Schools Inspectorate. The administrative sanctions of Chapter 26 of the Education Act (2010:800) will apply to supervision. The right to bring an action in cases for compensation for discrimination on behalf of children and school students in the sphere covered by the Education Act will also be transferred from DO to the Swedish Schools Inspectorate. The Child and School Student Representative (BEO) will perform duties regarding protection from discrimination and compensation for discrimination in the same way as for damages due to abusive behaviour in line with the instructions of the Swedish Schools Inspectorate. The right of non-profit organisations to bring an action for compensation for discrimination will continue to apply in the same way as today. The right to bring an action is thus not to be extended to also cover abusive behaviour.

The proposal is firstly based on the fact that the personnel resources of the Swedish Schools Inspectorate for exercising supervision are almost ten times that of DO. Furthermore, the area supervised by the Swedish Schools Inspectorate is limited to the sphere covered by the Education Act, while DO supervises several different areas. The supervision exercised by the Swedish Schools Inspectorate also takes place on the ground in schools themselves to a certain extent, while DO, considering the agency's limited resources, only operates what is termed desk-based supervision.

The Education Act also provides more effective sanctions than the Discrimination Act. The Discrimination Act lacks administrative sanctions for breach of the prohibitions in Chapter 2 of the Discrimination Act, with compensation for discrimination being its only sanction. Where there are deficiencies in active measures under Chapter 3 of the Discrimination Act, the only recourse is to call on the Board against Discrimination to impose a financial penalty. Under the Education Act, instead damages are to be paid in cases

both of abusive behaviour and for deficiencies in work on active measures. In addition to damages, the Education Act also contains a number of different administrative sanctions, such as an order to fulfil obligations, which can be associated with a financial penalty. reprimand, revoking approval, consent or grants and being prohibited from running activities.

The Swedish Schools Inspectorate/BEO and DO have different mandates and interpret these in different ways. Currently, the Swedish Schools Inspectorate and BEO investigate all reports of abusive behaviour that are not obviously irrelevant. Since 2013 DO's work has been focused on investigating those cases that can have the greatest effect on societal development. DO brings action in cases that are of interest as a matter of principle, or in cases where there are particular grounds to do so.

On top of this, DO does not pursue cases that involve an education provider failing in its duties to investigate and take action against harassment and sexual harassment between children and certain school students, because the agency considers that such a court case would not be compatible with the best interests of all the children involved. Furthermore, the cases on compensation for discrimination for harassment and sexual harassment under the Discrimination Act are investigated in a slightly different way by DO than cases involving damages due to abusive behaviour are investigated by the Swedish Schools Inspectorate/BEO, due to the fact that the Acts in question have been interpreted somewhat differently by the courts in case law.

Finally, in certain respects, the Swedish Schools Inspectorate is better placed than DO to conduct supervision because in the Education Act, but not in the Discrimination Act, there is an opportunity for the Government or the agency decided on by the Government to issue regulations on certain questions. Additionally, the Swedish National Agency for Education has previously provided general advice on work to combat abusive behaviour and discrimination, which we assume will be re-addressed once supervisory responsibility has been transferred to the Swedish Schools Inspectorate.

In the view of the inquiry, the different circumstances of the two agencies means that it is more difficult to conduct supervision or obtain compensation for discrimination in general than for abusive behaviour in the sphere regulated by the Education Act. This is unsatis-

factory, as discrimination is often founded in structural injustices and the oppression that certain groups may experience.

If one and the same agency has the supervisory role and the right to bring an action regarding both discrimination and abusive behaviour, the differences in the way these matters are addressed will also be reduced. This is a step that allows the child's best interests to be paramount rather than the structure of the regulatory framework or the interfaces between the two agencies. Because the Swedish Schools Inspectorate already works on issues in the same area, synergies also arise between its different tasks.

Like the assessments made by previous inquiries, we consider that the perspective of the child's best interests must be vital to the stance regarding transfer. The perspective of the rights of the child has subsequently been strengthened in Swedish law with the incorporation of the UN Convention on the Rights of the Child into Swedish law from 1 January 2020.

All in all, discrimination in the area regulated by the Education Act can better be tackled by transferring the supervisory responsibility and the right to bring an action to the Swedish Schools Inspectorate.

A follow-on question which then arises concerns the non-profit organisations which have the right to bring action under the Discrimination Act regarding claims for compensation for discrimination, but where a corresponding right to bring an action for damages due to abusive behaviour under the Education Act is lacking. In practice, the non-profit organisations that bring action in discrimination cases are often the anti-discrimination bureaus. The inquiry considers that there are fundamental reasons not to expand the right of the non-profit organisations to bring an action. There is currently a regulation that enables them to also bring action against abusive behaviour in a case regarding compensation for discrimination that is already in progress. However, according to information received from several bureaus, there is no need for a right to bring an action on cases purely of abusive behaviour. The inquiry shares this view. As a whole, we therefore consider that there are no grounds to propose expanding the right to bring an action of the non-profit organisations.

The material provisions on discrimination are to remain gathered in Chapter 2 of the Discrimination Act

We further propose that the provisions on the prohibition of discrimination and reprisals and the education provider's obligation to investigate and take action for the sphere regulated by the Education Act continue to be set out in Chapter 2 of the Discrimination Act.

The background to this stance is as follows. The introduction of the Discrimination Act saw the introduction of a system of cohesive legislation against discrimination. The purpose was to create a clearer and more effective tool against discrimination and similar protection against discrimination, irrespective of the grounds for discrimination and the area of society in which it occurred. We consider that, in the future, there will also be great value in cohesive legislation against discrimination, because this aids clarity and accessibility. It would therefore be unfortunate to separate out the rules for one particular area in a piece of legislation other than the Discrimination Act. In the future too, compensation for discrimination should not be paid out for claims other than those regarding discrimination, as this could water down the specific meaning of the compensation.

The inquiry considers that our proposals to transfer the supervisory responsibility and the right to bring an action to the Swedish Schools Inspectorate means significant coordination of work to combat discrimination in the sphere regulated by the Education Act. In the future, the supervisory responsibility for the provisions on both abusive behaviour under the Education Act and discrimination under the Discrimination Act will rest with the same agency, i.e. the Swedish Schools Inspectorate, which will also have access to the administrative sanctions of the Education Act. The new proposal will also mean that opportunity to bring an action on behalf of an individual for compensation for discrimination and damages due to abusive behaviour will rest with the Swedish Schools Inspectorate.

The inquiry considers that these proposals already address a number of the problems inherent in the current system. The Swedish Schools Inspectorate's supervisory tools will be applied to all activity in schools. Parents, guardians and students alike will not need to turn to different government agencies with different resources and working methods. The opportunity to obtain help in obtaining redress

will thus also become equal, whether it concerns discrimination or abusive behaviour under the Education Act.

This also means that combined courses of events will be able to be investigated in a single context by a single agency. In cases where the agency needs to bring an action before the court on behalf of the child or school student for both damages and compensation for discrimination, this action must be brought before the general courts. The courts should then, in the view of the inquiry, also be given the opportunity to make an assessment regarding the entire matter.

Active measures

The inquiry proposes that the material provisions on active measures regarding discrimination should also remain gathered in the Discrimination Act. The content of the provisions on active measures regarding abusive behaviour is to be coordinated with the rules on active measures regarding discrimination in the sphere regulated by the Education Act, but remain in the Education Act.

At the moment, the Discrimination Act contains provisions on active measures regarding discrimination in the sphere regulated by the Education Act, and the Education Act contains provisions regarding abusive behaviour. One problem is that the requirements on active measures in both acts include both differences and similarities. One overarching difference is that the work on active measures under the Education Act must be goal-oriented while the regulation of active measures under the Discrimination Act places the emphasis on a working process based on risks and obstacles. This constitutes a problem for activities regulated by the Education Act, because an education provider that has met the requirements of the Education Act will not simultaneously have met the requirements of the Discrimination Act.

We consider that there should be coordination between the rules in the Discrimination Act that cover the sphere regulated under the Education Act, and the provisions of the Education Act. Our conclusion is that the Discrimination Act's provisions on active measures are more appropriate than the equivalent provisions in the Education Act. They have also recently been reviewed and reworked with the aim of providing clearer rules that can more easily be used as the

basis of supervisory measures. We therefore propose that equivalent provisions that exist on active measures regarding discrimination in the Discrimination Act be incorporated, with certain necessary adaptations, in the rules on active measures against abusive behaviour in the Education Act. This will thus also ensure that the material rules on active measures regarding discrimination remain in one place in the Discrimination Act.

The inquiry judges that this will facilitate and improve the effectiveness of work on the active measures to prevent both discrimination and abusive behaviour and so lead to better protection for children and school students.

Right to issue regulations on active measures

The inquiry proposes that the Swedish National Agency for Education be granted the opportunity to issue regulations regarding work on active measures against discrimination under the Discrimination Act in the sphere regulated by the Education Act and against abusive behaviour under the Education Act. Here the agency is to collaborate with both DO and the Swedish Schools Inspectorate.

Regarding active measures in working life and in higher education above, we proposed that DO be granted the opportunity to issue regulations. As stated, the inquiry considers that there is a need for regulations that actualise the legislation, and naturally the same support should be provided in the area regulated by the Education Act.

DO is an expert agency regarding discrimination. Based on our previous proposal, DO will be drawing up regulations on work on active measures against discrimination in working life and in higher education. At the same time, our proposals mean that the supervisory authority for the sphere regulated by the Education Act regarding discrimination and the right to bring an action will be transferred from DO to the Swedish Schools Inspectorate, and that the sanctions set out in the Education Act will apply.

The Swedish National Agency for Education has first-hand knowledge of the field of education and its specific conditions. Our overarching view is that it is necessary for the requirements on active measures against discrimination and abusive behaviour to be coordinated to make systematic quality work easier and more effective.

We therefore propose that the Swedish National Agency for Education be responsible for drawing up regulations for work on active measures, not only against abusive behaviour under the Education Act but also against discrimination under the Discrimination Act in the sphere regulated by the Education Act. However, this presupposes that the Swedish National Agency for Education will work with DO and the Swedish Schools Inspectorate such that the content of the regulations can be coordinated.

Knowledge boost for the Swedish Schools Inspectorate and collaboration between the agencies

We propose a knowledge boost regarding discrimination at the Swedish Schools Inspectorate. This could be achieved through recruitment and internal training on discrimination.

The inquiry further proposes that DO, the Swedish Schools Inspectorate and the Swedish National Agency for Education work together in tackling discrimination in the sphere regulated by the Education Act. The obligation to work together is to be set out in the instructions of the respective agencies.

Miscellaneous questions

As a background issue, the inquiry has analysed the differences between the Discrimination Act and the Education Act. We have drawn the conclusion that in some questions, there are differences that are significant to the right to bring an action and to the question of compensation and, by extension, to how effective supervision of regulation can be. The basis of our proposals, however, is that the material rules on discrimination are to remain in the Discrimination Act, and that the material provisions on abusive behaviour are to remain in the Education Act. Furthermore, our remit is limited to the questions of transferring supervision and the right to bring an action.

We have considered coordinating these separate issues, but have mainly drawn the conclusion that such coordination would demand a review of all the areas in the Discrimination Act, not merely the sphere regulated by the Education Act. This falls outside our remit.

We do, however, propose coordination on the question of legal costs. In cases concerning discrimination in the sphere regulated by the Education Act, we propose that the courts be able to order each party to bear their own legal costs, even if the Swedish Schools Inspectorate brings the action for an individual.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om diskrimineringslagen (2008:567)

dels att 4 kap. 1, 2, 5 och 17 §§, 6 kap. 2, 10 och 11 §§ och rubriken närmast före 4 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast efter 4 kap. ska sättas närmast efter 4 kap. 2 §,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 3 kap. 21 och 22 §§, 4 kap. 6 a och 6 kap. 2 a §§, och närmast före 3 kap. 21 § och 4 kap. 6 a § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

Bemyndigande

21 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om kraven på arbetsgivare när det gäller

1. arbetet med aktiva åtgärder enligt 2–7 §§,

2. lönekartläggning enligt 8–10 §§, och

3. dokumentation enligt 13 och 14 §§.

22 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om kraven på utbildningsanordnare när det gäller

- 1. arbetet med aktiva åtgärder enligt 2, 3 och 16–18 §§, och*
- 2. dokumentation enligt 20 §.*

4 kap.

*Diskrimineringsombudsmannen**Diskrimineringsombudsmannens uppgifter Inledande bestämmelser*

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 har meddelats med stöd av lagen följs.

Bestämmelser om ombudsmannens uppgifter finns också i lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen.

Statens skolinspektion ska dock för verksamhet som regleras i skollagen (2010:800) utöva tillsyn över att följande bestämmelser följs:

- 1. 2 kap. 5, 7 och 19 §§, och*
- 2. 3 kap. 2, 3, 16 och 18–20 §§ och föreskrifter avseende dessa bestämmelser som har meddelats med stöd av denna lag.*

2 §

Av 6 kap. 2 § framgår att Diskrimineringsombudsmannen får föra talan i domstol för en enskild som medger det.

Av 6 kap. 2 § framgår att Diskrimineringsombudsmannen, *Statens skolinspektion och vissa ideella föreningar* får föra talan i domstol för en enskild som medger det.

*Diskrimineringsombudsmannen*UppgiftsskyldighetUppgiftsskyldighet

3 §

5 §

Den som inte fullgör sina skyldigheter att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder enligt 3 kap. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 16, 17 eller 18 §, lämna information enligt 3 kap. 12 § eller dokumentera enligt 3 kap. 13, 14 eller 20 § får föreläggas att fullgöra dem. Ett sådant föreläggande ska förenas med vite och meddelas av Nämnden mot diskriminering efter framställning av Diskrimineringsombudsmannen. Föreläggandet får riktas även mot staten som arbetsgivare eller som huvudman för utbildningsverksamhet.

Den som inte fullgör sina skyldigheter att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder enligt 3 kap. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 16, 17 eller 18 §, lämna information enligt 3 kap. 12 § eller dokumentera enligt 3 kap. 13, 14 eller 20 § *eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av dessa bestämmelser* får föreläggas att fullgöra dem. Ett sådant föreläggande ska förenas med vite och meddelas av Nämnden mot diskriminering efter framställning av Diskrimineringsombudsmannen. Föreläggandet får riktas även mot staten som arbetsgivare eller som huvudman för utbildningsverksamhet.

Om ombudsmannen förklarar sig inte vilja göra en framställning till nämnden om vitesföreläggande, får en central arbetstagarorganisation som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal göra en fram-

Avser bristen 3 kap. 4–9 eller 12–14 §§ eller föreskrifter som meddelats med stöd av dessa bestämmelser, får en sådan framställning även göras av en central arbetstagarorganisation som arbets-

ställning i fråga om aktiva åtgärder i arbetslivet enligt 3 kap. 4–9 och 12–14 §§. givaren är bunden till av kollektivavtal.

I framställningen 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.

Statens skolinspektion

6 a §

För Statens skolinspektions tillsyn gäller bestämmelserna i 26 kap. 2–23 och 27 §§ skollagen (2010:800).

17 §

Talan om utdömande av vite som har förelagts enligt denna lag förs vid tingsrätt av *Diskrimineringsombudsmannen*.

I mål om utdömande av vite får

Talan om utdömande av vite som har förelagts enligt denna lag förs vid tingsrätt av *den som gjort framställningen enligt 5 §*.

talsrätten bedöma även vitets

lämplighet.

6 kap.

2 §

Diskrimineringsombudsmannen, *eller en ideell förening som enligt sina stadgar har att ta till vara sina medlemmars intressen och som inte är en sådan arbetstagarorganisation som avses i tredje stycket*, får som part föra talan för en enskild som medger det. När ombudsmannen eller föreningen för sådan talan får ombudsmannen eller föreningen i samma rättegång också föra annan talan för den enskilde om han eller hon medger det.

Diskrimineringsombudsmannen får som part föra talan för en enskild som medger det. I mål enligt 1 § första stycket förs ombudsmannens talan i Arbetsdomstolen.

För verksamhet som regleras i skollagen (2010:800) är det i stället Statens skolinspektion som får föra talan för en enskild som medger det i mål enligt 2 kap. 5, 7 och 19 §§.

Även en ideell förening, som enligt sina stadgar har att ta till vara sina medlemmars intressen

I mål enligt 1 § första stycket förs ombudsmannens talan i Arbetsdomstolen. För barn under 18 år som inte har ingått äktenskap krävs vårdnadshavarens eller vårdnadshavarnas medgivande.

och som inte är en sådan arbetstagarorganisation som avses i 2 a § sista stycket, får som part föra talan för en enskild som medger det.

För att få föra talan ska föreningen med hänsyn till sin verksamhet och sitt intresse i saken, sina ekonomiska förutsättningar att föra talan och förhållandena i övrigt vara lämpad att företräda den enskilde i målet.

När en arbetstagarorganisation har rätt att föra talan för den enskilde enligt 4 kap. 5 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister, får ombudsmannen eller föreningen föra talan bara om arbetstagarorganisationen inte gör det.

2 a §

När Diskrimineringsombudsmannen, Statens skolinspektion eller en förening för sådan talan som avses i 2 § får de i samma rättegång också föra annan talan för den enskilde om han eller hon medger det.

För barn under 18 år som inte har ingått äktenskap krävs vårdnadshavarens eller vårdnadshavarnas medgivande.

När en arbetstagarorganisation har rätt att föra talan för den enskilde enligt 4 kap. 5 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister, får ombudsmannen eller föreningen föra talan bara om arbetstagarorganisationen inte gör det.

10 §

Bestämmelserna i rättegångsbalken om part ska gälla även den för vilken Diskrimineringsombudsmannen eller en förening för talan enligt denna lag såvitt gäller jävsförhållande, pågående rättegång, personlig inställelse samt förhör under sanningsförsäkran och andra frågor som rör bevisningen.

När en enskild för talan enligt denna lag får *Diskrimineringsombudsmannen* eller en förening inte väcka talan för den enskilde om samma sak.

Bestämmelserna i rättegångsbalken om part ska gälla även den för vilken Diskrimineringsombudsmannen, *Statens skolinspektion* eller en förening för talan enligt denna lag såvitt gäller jävsförhållande, pågående rättegång, personlig inställelse samt förhör under sanningsförsäkran och andra frågor som rör bevisningen.

När en enskild för talan enligt denna lag får ombudsmannen, *Skolinspektionen* eller en förening inte väcka talan för den enskilde om samma sak.

11 §

Rättens avgörande i ett mål där Diskrimineringsombudsmannen eller en förening för talan för en enskild får överklagas av den enskilde, om det får överklagas av ombudsmannen eller föreningen.

När rättens avgörande i ett mål som avses i första stycket har vunnit laga kraft får saken inte prövas på nytt på talan av vare sig den enskilde eller *Diskrimineringsombudsmannen* eller föreningen.

Rättens avgörande i ett mål där Diskrimineringsombudsmannen, *Statens skolinspektion* eller en förening för talan för en enskild får överklagas av den enskilde, om det får överklagas av ombudsmannen, *Skolinspektionen* eller föreningen.

När rättens avgörande i ett mål som avses i första stycket har vunnit laga kraft får saken inte prövas på nytt på talan av vare sig den enskilde eller ombudsmannen, *Skolinspektionen* eller föreningen.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.
 2. Har talan om diskrimineringsersättning väckts vid domstol före ikraftträdandet gäller för denna talan äldre föreskrifter om talerätt.

1.2 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 § 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

1. Diskrimineringsombudsmannen i ärende enligt diskrimineringslagen (2008:567) eller 16 och 17 §§ föräldradighetslagen (1995:584) samt i andra ärenden som rör rådgivning åt en enskild,

2. Nämnden mot diskriminering i ärende enligt diskrimineringslagen, eller

3. Statens Skolinspektion i ärende enligt 6 kap. skollagen (2010:800).

3. Statens skolinspektion i ärende enligt 6 kap. skollagen (2010:800) och diskrimineringslagen.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att rubrikerna närmast före 6 kap. 7 och 8 §§ ska utgå,

dels att 6 kap. 6–8 §§, 26 kap. 3 och 4 §§ och rubriken närmast före 6 kap. 6 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 6 kap. 8 a–8 c §§ och närmast före 6 kap. 8 a–8 c §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Målinriktat arbete

Arbetet med aktiva åtgärder mot kränkande behandling

6 kap.

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 §§.

Arbetet med aktiva åtgärder innebär att bedriva ett förebyggande arbete för att motverka kränkande behandling av barn och elever genom att

1. undersöka om det finns risker för kränkande behandling eller repressalier i verksamheten,

2. analysera orsaker till upptäckta risker,

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

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

7 §

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

Huvudmannen ska inom varje särskild verksamhet bedriva ett arbete med aktiva åtgärder på sätt som anges i 6 §. Arbetet ska genomföras fortlöpande.

Åtgärder ska tidsplaneras och genomföras så snart som möjligt.

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 ha riktlinjer och rutiner för varje särskild verksamhet i syfte att förhindra kränkande behandling.

Huvudmannen ska följa upp och utvärdera de riktlinjer och rutiner som finns enligt första stycket.

Samverkan

8 a §

I arbetet med aktiva åtgärder ska huvudmannen samverka med barn, elever och anställda i verksamheten.

Dokumentation

8 b §

Huvudmannen ska varje år skriftligen dokumentera arbetet med aktiva åtgärder enligt 6–8 a §§.

Dokumentationen ska innehålla

1. en redogörelse för alla delar av arbetet som det beskrivs i 6 och 7 §§,

2. en redogörelse för de åtgärder som vidtas och planeras enligt 8 §, och

3. en redogörelse för hur samverkansskyldigheten enligt 8 a § fullgörs.

Bemyndigande

8 c §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om kraven på huvudmannen när det gäller

1. arbetet med aktiva åtgärder enligt 6–8 §§, och

2. dokumentation enligt 8 b §.

26 kap.

3 §

Statens skolinspektion har tillsyn över

1. skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet enligt denna lag,

2. utbildning som avses i 29 kap. 17 §,

3. hur en kommun uppfyller sina skyldigheter enligt 7 kap. 21 och 22 §§, 24 kap. 23 och 24 §§ samt 29 kap. 9 §,

4. hur en kommun uppfyller sitt tillsynsansvar enligt 4 §, och

5. att enskilda som godkänts av Skolinspektionen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 och 5 b §§.

Första stycket gäller inte om tillsynen är en särskild uppgift för en annan tillsynsmyndighet.

Av 4 kap. 1 § diskrimineringslagen (2008:567) framgår att Skolinspektionen även har tillsyn över att följande bestämmelser i diskrimineringslagen följs för verksamhet som regleras i skollagen (2010:800):

- 1. 2 kap. 5, 7 och 19 §§ och*
- 2. 3 kap. 2, 3, 16 och 18–20 §§, och föreskrifter avseende dessa bestämmelser som har meddelats med stöd av denna lag.*

4 §

En kommun har tillsyn över

1. förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt enligt 2 kap. 7 § andra stycket
2. pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen har förklarat ha rätt till bidrag enligt 25 kap. 10 § och
3. att enskilda som godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 och 5 b §§.

Kommunens tillsyn enligt första stycket omfattar inte tillsyn över att bestämmelserna i 6 kap. följs.

Kommunens tillsyn enligt första stycket omfattar inte tillsyn över att bestämmelserna i 6 kap. och i diskrimineringslagen (2008:567) följs.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

1.4 Förslag till diskrimineringsförordning

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna förordning är meddelad med stöd av 3 kap. 21 och 22 §§ diskrimineringslagen (2008:567) och innehåller bestämmelser avseende föreskrifter om aktiva åtgärder enligt 3 kap. diskrimineringslagen.

2 § Diskrimineringsombudsmannen får meddela föreskrifter om kraven på arbetsgivare när det gäller

1. arbetet med aktiva åtgärder enligt 3 kap. 2–7 §§ diskrimineringslagen (2008:567),
2. lönekartläggning enligt 3 kap. 8–10 §§ diskrimineringslagen, och
3. dokumentation enligt 3 kap. 13 och 14 §§ diskrimineringslagen.

3 § Diskrimineringsombudsmannen får meddela föreskrifter om kraven på utbildningsanordnare som avses i 3 kap. 15 § 2 och 3 diskrimineringslagen (2008:567) när det gäller

1. arbetet med aktiva åtgärder enligt 3 kap. 2, 3 och 16–18 §§ diskrimineringslagen, och
2. dokumentation enligt 3 kap. 20 § diskrimineringslagen.

4 § Statens skolverk får meddela föreskrifter om kraven på utbildningsanordnaren inom verksamhet som regleras i skollagen (2010:800) när det gäller

1. arbetet med aktiva åtgärder enligt 3 kap. 2, 3, 16 och 18 §§ diskrimineringslagen (2008:567), och
2. dokumentation enligt 3 kap. 20 § diskrimineringslagen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.

1.5 Förslag till förordning med bemyndigande för Statens skolverk att meddela vissa föreskrifter till skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna förordning är meddelad med stöd av 6 kap. 8 c § skollagen (2010:800) och innehåller bestämmelser avseende föreskrifter om aktiva åtgärder mot kränkande behandling enligt 6 kap. skollagen.

2 § Statens skolverk får meddela föreskrifter om kraven på huvudmannen när det gäller

1. arbetet med aktiva åtgärder enligt 6 kap. 6–8 §§ skollagen (2010:800), och

2. dokumentation enligt 6 kap. 8 b § skollagen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1328) med instruktion för Nämnden mot diskriminering

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2008:1328) med instruktion för Nämnden mot diskriminering

dels att 19, 21 och 22 §§ ska upphöra att gälla,

dels att 3, 18, 20 och 23 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Nämnden ska bestå av en ordförande, en vice ordförande och *elva* andra ledamöter. För varje ledamot ska det finnas en personlig ersättare.

Nämnden ska bestå av en ordförande, en vice ordförande och *fem* andra ledamöter. För varje ledamot ska det finnas en personlig ersättare.

18 §

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.

Ordföranden och vice ordföranden ska vara jurist och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare.

Någon av de ledamöter som avses i första stycket ska ha särskild kunskap om utbildningsområdet.

Ordföranden och vice ordföranden ska vara jurist och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare.

En ledamot utses efter förslag av Arbetsgivarverket, Sveriges Kommuner och Regioner och Svenskt Näringsliv.

En ledamot utses efter förslag av Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens centralorganisation och Sveriges akademikers centralorganisation.

En ledamot ska ha särskild kunskap om universitets- och högskoleområdet.

Två ledamöter ska vara jurister med erfarenhet från arbete mot diskriminering.

20 §

Vad som föreskrivs i 17–19 §§ om ordföranden, vice ordföranden och övriga ledamöter i nämnden gäller även deras ersättare.

Vad som föreskrivs i 17 och 18 §§ om ordföranden, vice ordföranden och övriga ledamöter i nämnden gäller även deras ersättare.

23 §

Nämnden får i sin arbetsordning meddela närmare föreskrifter om grunderna för ledamöternas tjänstgöring och nämndens sammansättning.

I övrigt bestäms nämndens sammansättning i ett visst ärende av ordföranden.

Nämnden får i sin arbetsordning meddela närmare föreskrifter om grunderna för ledamöternas tjänstgöring.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1401) med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2008:1401) med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen att det ska införas tre nya paragrafer, 5 a, 11 och 12 §§ och närmast före 11 och 12 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 a §

Vid myndigheten ska det finnas ett föreskriftsråd med uppgift att ge råd och stöd i myndighetens arbete med föreskrifter.

Rådet består av ombudsmannen, som är ordförande, och högst tio ledamöter från arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer, civila samhället och universitets- och högskoleområdet. Dessa utses av ombudsmannen.

Samråd

11 §

Diskrimineringsombudsmannen ska inför beslut om föreskrifter samråda med berörda arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer.

*Samverkan**12 §*

Myndigheten ska samverka med Statens skolinspektion och Statens skolverk i arbetet mot diskriminering enligt diskrimineringslagen (2008:567) inom det skollagsreglerade området.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion

Härigenom föreskrivs att 1–3, 8, 13 och 14 §§ förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion ska ha följande lydelse.

1 §

Statens skolinspektion ska genom granskning av huvudmän och verksamheter verka för att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten ska bidra till goda förutsättningar för barnens utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för eleverna. Inom ramen för detta ska myndigheten främja en starkt likvärdighet mellan skolor och mellan förskolor.

Myndigheten har även andra uppgifter som följer av denna förordning eller av andra föreskrifter eller särskilda beslut.

Myndigheten har även andra uppgifter som följer av *diskrimineringslagen* (2008:567), denna förordning eller av andra föreskrifter eller särskilda beslut.

2 §

I 26 kap. skollagen (2010:800) finns bestämmelser om myndighetens ansvar för tillsyn och kvalitetsgranskning. Myndigheten har även tillsyn över vissa andra utbildningar och verksamheter i den omfattning som följer av föreskrifter eller särskilda beslut.

I 26 kap. skollagen (2010:800) och 4 kap. *diskrimineringslagen* (2008:567) finns bestämmelser om myndighetens ansvar för tillsyn och kvalitetsgranskning. Myndigheten har även tillsyn över vissa andra utbildningar och verksamheter i den omfattning som följer av föreskrifter eller särskilda beslut.

Kvalitetsgranskningen och den tillsyn som utövas löpande ska genomföras med utgångspunkt dels i en behovsanalys, dels i att de ska omfatta sådana aspekter som kräver en kvalitativ bedömning av undervisningen och verksamheten.

Den löpande tillsynen över förskola, fritidshem, annan pedagogisk verksamhet och vuxenutbildning ska i huvudsak utövas på huvudmannanivå. Den löpande tillsynen över övrig barn- och ungdomsutbildning ska utövas på huvudmannanivå och skolnivå.

3 §

Om myndigheten vid sin tillsyn enligt skollagen (2010:800) finner brister som rör åtgärder mot kränkande behandling och som föranleder ett ingripande av myndigheten, ska Barn- och elevombudet informeras om detta innan ärendet slutligt avgörs.

Om myndigheten vid sin tillsyn enligt skollagen (2010:800) *eller diskrimineringslagen (2008:567)* finner brister som rör åtgärder mot kränkande behandling *eller diskriminering* och som föranleder ett ingripande av myndigheten, ska Barn- och elevombudet informeras om detta innan ärendet slutligt avgörs.

8 §

Myndigheten ska samverka med Statens skolverk, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet i syfte att nå de utbildnings- och funktionshinderspolitiska målen inom skolområdet.

Myndigheten ska samverka med Diskrimineringsombudsmannen och Skolverket i arbetet mot diskriminering enligt diskrimineringslagen (2008:567) inom det skollagsreglerade området.

13 §

Barn- och elevombudet ska
1. utföra de uppgifter som enligt 6 kap. skollagen (2010:800) ska ombesörjas av myndigheten när det gäller att tillvarata barns och elevers enskilda rätt,

Barn- och elevombudet ska
1. utföra de uppgifter som enligt 6 kap. skollagen (2010:800) *och 6 kap. diskrimineringslagen (2008:567)* ska ombesörjas av myndigheten när det gäller att tillvarata barns och elevers enskilda rätt,

2. ta initiativ till eller medverka i utbildnings- och informationsverksamhet som rör 6 kap. skollagen *samt genom rådgivning och upplysning förklara hur bestämmelserna förhåller sig till* diskrimineringslagen (2008:567), och

3. upprätthålla kontakter med Diskrimineringsombudsmannen, kommuner, andra myndigheter, elevorganisationer och andra organisationer vars verksamheter rör kränkande behandling.

2. ta initiativ till eller medverka i utbildnings- och informationsverksamhet som rör 6 kap. skollagen *och 6 kap. diskrimineringslagen*, och

3. upprätthålla kontakter med Diskrimineringsombudsmannen, kommuner, andra myndigheter, elevorganisationer och andra organisationer vars verksamheter rör kränkande behandling *eller diskriminering*.

14 §

Barn- och elevombudet ska i sitt arbete enligt 13 § 1 beakta myndighetens tillsyn enligt skollagen (2010:800).

Barn- och elevombudet ska i sitt arbete enligt 13 § 1 beakta myndighetens tillsyn enligt skollagen (2010:800) *och diskrimineringslagen (2008:567)*.

Om Barn- och elevombudet i sitt arbete enligt 13 § 1 får uppgifter som kan ha betydelse för tillsynen, ska berörd enhet inom myndigheten informeras om detta.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk

Härigenom föreskrivs att det i förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk ska införas en ny paragraf 19 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 a §

Myndigheten ska samverka med Diskrimineringsombudsmannen och Statens skolinspektion i arbetet mot diskriminering enligt diskrimineringslagen (2008:567) inom det skollagsreglerade området.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.

1.10 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2006:1083) om barns och elevers deltagande i arbetet med en plan mot kränkande behandling

Härigenom föreskrivs att förordningen (2006:1083) om barns och elevers deltagande i arbetet med en plan mot kränkande behandling ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2022.

2 Utredningens uppdrag och arbete

Utredningen kommer i detta kapitel att beskriva vårt uppdrag, vår analys av direktiven och vårt arbete.

2.1 Utredningens direktiv

Regeringen beslutade om utredningens direktiv den 30 augusti 2018¹ och om tilläggsdirektiv med förlängd tid den 19 september 2019.² Den 1 oktober 2020³ beslutade regeringen om ytterligare tilläggsdirektiv med förlängd tid till den 1 oktober 2021, inklusive en utökning av uppdraget. Det nuvarande uppdraget ska redovisas genom delbetänkande den 15 december 2020. Vi bifogar direktiven i dess helhet i bilaga 1, 2 och 3.

Utredningen ska överväga om nuvarande bestämmelser i diskrimineringslagen (2008:567), DL, om tillsyn vad gäller aktiva åtgärder är ändamålsenliga för en effektiv efterlevnad av bestämmelserna och vid behov föreslå ändringar som kan leda till en ökad efterlevnad. Uppdraget är vidare att analysera hur tillsynen över bestämmelserna i DL när det gäller det skollagsreglerade området i sin helhet kan flyttas till Statens skolinspektion (Skolinspektionen). I uppdraget ingår att utreda möjligheten till en överflyttning av talerätten samt att lämna nödvändiga och fullständiga författningsförslag. Nedan följer en analys av utredningens direktiv och utredningens avgränsningar av uppdraget.

¹ Dir. 2018:99.

² Dir. 2019:63.

³ Dir. 2020:102.

2.1.1 Tillsyn över aktiva åtgärder

Direktiven utgår från den tillsyn som bedrivs av Diskrimineringsombudsmannen (DO). Med tillsyn avses enligt DL en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som ska granskas uppfyller kraven i lagen. I första hand ska DO försöka få dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den; i andra hand kan de som omfattas av lagen föreläggas att vid vite fullgöra sina skyldigheter. Direktiven konstaterar dock att vitesföreläggande har använts i begränsad utsträckning även efter lagändringen av de aktiva åtgärderna 2017.

Direktiven konstaterar att det i kölvattnet av *metoo*-upproppen kan finnas behov av tydligare sanktioner mot arbetsgivare som inte lever upp till DL:s krav. Vidare menar direktiven att det kan behövas andra åtgärder för att säkerställa att DO:s tillsynsverksamhet ger ett effektivt skydd. Utredningen behöver därmed analysera och överväga dels om dagens sanktionssystem behöver förändras, dels om andra sanktioner för överträdelse av 3 kap. DL kan vara aktuella. Som ett led i arbetet behöver utredningen göra en genomgång av tidigare utredningsförslag om sanktioner.⁴ En fråga att analysera är enligt utredningen varför möjligheten till vitesföreläggande inte används i större omfattning. Utredningen behöver i detta sammanhang analysera Nämnden mot diskriminerings roll och funktion.

Utredningen behöver också analysera om det behövs andra åtgärder än t.ex. sanktioner för en mer effektiv tillsyn från DO:s sida. För att kunna bedöma vilka slags åtgärder som skulle kunna leda till en ökad regelefterlevnad behöver utredningen därför klarlägga varför arbetsgivare i dag brister i sitt arbete med aktiva åtgärder. En anledning skulle kunna vara att de materiella⁵ reglerna i sig är så otydliga att det av legalitetsskäl endast är möjligt att granska *att* och inte *hur* arbetet med aktiva åtgärder bedrivs. En annan anledning skulle kunna vara att arbetsgivare och utbildningsanordnare också anser att det är svårt att avgöra hur arbetet med aktiva åtgärder ska bedrivas. Eftersom direktiven utgår från tillsynen över bestämmelserna om

⁴ T.ex. SOU 2014:41, *Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering*.

⁵ Materiella regler betyder de faktiska reglerna i lagen som har ett handlingsdirigerande syfte. Motsatsen är formella regler som har till uppgift att förverkliga de materiella. I det här sammanhanget är de materiella reglerna t.ex. bestämmelserna i DL om diskrimineringsförbud respektive förbudet mot kränkande behandling i skollagen (2010:800) samt krav om aktiva åtgärder. De formella reglerna är tillsyns- och sanktionsbestämmelserna.

aktiva åtgärder i DL är dock frågan om de materiella bestämmelserna i 3 kap. DL som utgångsläge inte föremål för utredningens arbete.

2.1.2 Tillsyn inom skollagsreglerad verksamhet

Frågan om överflyttning av tillsynsansvaret och talerätten för det skollagsreglerade området från DO till Skolinspektionen har utretts tidigare. Utredningen om bättre möjligheter att motverka diskriminering lämnade i sitt betänkande⁶ förslag, inklusive lagtekniska lösningar, om en överflyttning av tillsynsansvaret för såväl andra som tredje kapitlet DL samt av talerätten. Förslagen genomfördes inte. Regeringskansliet utarbetade sedan andra förslag i utkast till en lagrådsremiss.⁷ Inte heller de förslagen har genomförts.

Utgångspunkten i utredningens direktiv är dock att det i enlighet med förslagen i utkastet till lagrådsremiss kommer att ske, eller redan har skett, en överflyttning av tillsyn över DL:s bestämmelser från DO till Skolinspektionen. Överflyttningen avser 3 kap. DL när det gäller verksamhet enligt skollagen samt att Skolinspektionen tillsammans med DO får rätt att som part föra talan om diskrimineringsersättning. Det betyder att våra direktiv förutsatte att tillsynen över bestämmelserna om aktiva åtgärder i DL redan hade flyttats över till Skolinspektionen och att det hade införts en delad talerätt.

Vårt uppdrag enligt direktiven är vidare att utreda frågan om hur ansvaret för tillsynen över DL när det gäller det skollagsreglerade området helt kan flyttas över och läggas på Skolinspektionen. Det betyder att vi enligt direktiven ska utreda hur Skolinspektionen ska få tillsynsansvaret över diskrimineringsförbudet, utrednings- och åtgärdsskyldigheten och förbudet mot repressalier i 2 kap. DL.

En komplikation är därmed att utkastet till lagrådsremiss inte lett till lagstiftning, vilket förutsatts i direktiven. Det leder till två olika tolkningsmöjligheter. Den första är med hänsyn till att vårt uppdrag är att överväga en överflyttning av det skollagsreglerade området i sin helhet, att vi ska analysera hur tillsynen ska kunna överflyttas för såväl andra som tredje kapitlet DL. I det uppdraget ingår då en överflyttning av talerätten. Det skulle innebära att utredningen inte bara ska göra det som uttryckligen anges i direktiven utan även det som i

⁶ SOU 2016:87, *Bättre skydd mot diskriminering*.

⁷ Ku 2018/01543/RS, Utkast till lagrådsremiss, *Stärkt skydd mot diskriminering i skolan*.

direktiven förutsätts redan ha skett. Den andra tolkningen är att vårt uppdrag bör begränsas till det uttryckliga uppdraget om överflyttning av bestämmelserna i andra kapitlet DL och utgå från att överflyttningen av tillsynen för de aktiva åtgärderna i tredje kapitlet samt frågan om talerätten även fortsättningsvis bereds separat inom Regeringskansliet.

Vår slutsats är att det är ändamålmässigt att frågorna behandlas i ett sammanhang. Tolkningen är därför att vi ska överväga hur en överflyttning ska ske av tillsynsansvaret över diskrimineringslagen när det gäller såväl diskriminering, utrednings- och åtgärdsskyldighet och repressalier enligt 2 kap. DL som aktiva åtgärder enligt 3 kap. DL. I det uppdraget ingår en överflyttning av talerätten.

I direktiven anges att vi ska analysera hur tillsynen över bestämmelserna i DL för det skollagsreglerade området kan flyttas från DO till Skolinspektionen. Av detta kan man dra slutsatsen att utgångspunkten för utredningen bör vara att en överflyttning ska ske, eftersom det står *hur* inte *om* överflyttning ska ske. Samtidigt behöver utredningen göra en egen samlad bedömning av om en överflyttning effektiviserar tillsynen. En förutsättning är att det är möjligt att finna en välfungerande lösning för ansvarsfördelningen mellan DO och Skolinspektionen och hur samordningen av DL och skollagen kan ske.

2.1.3 Konsekvensanalys

Enligt kommittéförordningen är det utredningens uppgift att bl.a. redovisa de ekonomiska konsekvenserna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda. Om förslagen innebär samhälls-ekonomiska konsekvenser i övrigt ska även dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner ska utredningen föreslå en finansiering. Vi ska även redogöra för om förslagen har några konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Dessutom ska utredningen beakta barnrättsperspektivet utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter.

När det särskilt gäller överflyttning av tillsynsansvar mellan DO och Skolinspektionen skulle det påverka båda myndigheterna. Här krävs beräkningar av förslagets effekter t.ex. vad gäller ärendeökningar respektive ärendeminskningar, synergieffekter och anslagsfördelning.

2.2 Generella utgångspunkter

Att utreda frågor kring diskrimineringslagstiftningen innefattar ett flertal utmaningar. Rättsområdet är för det första en blandning av olika rättstraditioner såsom svensk arbetsrätt och offentlig rätt, unionsrätt baserat på EU:s fördrag och det internationella rättskyddet för mänskliga rättigheter i konventioner på skilda nivåer. Redan detta innebär att många krav kan ställas på hur en reglering ska utformas och att dessa krav inte alltid är förenliga med varandra.

Den tydliga kopplingen till arbetsmarknadsområdet och det förhållandet att alla arbetsgivare och arbetstagare i Sverige potentiellt sett berörs av regleringen innebär vidare att det ställs höga krav på att denna utformas på ett sätt som fungerar i praktiken. En reglering som träffar ett så stort samhällsområde – där traditionen dessutom är att parterna reglerar en hel del på egen hand – måste för att ge avsedda effekter få en bred acceptens.

Dessutom kan konstateras att regleringen av arbetet med förebyggande åtgärder inom diskrimineringsområdet varit föremål för återkommande utredningar och reformer under en mycket lång tid, senast så nyligen som 2017. Av direktiven till denna utredning och dessas bakgrund framgår att man trots detta långvariga arbete inte nått fram till en tillfredsställande reglering och att situationen på arbets- och utbildningsområdet inte motsvarar de högt ställda förväntningar som man haft på ett framgångsrikt arbete mot diskriminering.

Vårt arbete har också rört den mer specifika frågan om hur tillsynen av DL:s regler ska hanteras på det skollagsreglerade området, där alltså ytterligare ett rättsområde och olika aktörers intressen behövt beaktas. Hänsyn till barn och elevers bästa har där haft en särskild vikt och har utgjort en naturlig utgångspunkt för vårt arbete med denna fråga.

Det är mot denna bakgrund som vi tagit oss an utredningsuppdraget att försöka effektivisera tillsynen över DL:s krav på aktiva åtgärder för att förebygga diskriminering. Även för frågan om tillsynsansvaret över det skollagsreglerade området har dessa iakttagelser haft betydelse.

En utgångspunkt för arbetet har varit att ingen enskild åtgärd kommer att leda till en markant förbättrad regelefterlevnad. Vad som krävs är i stället en rad åtgärder som tillsammans kan ge märk-

bart positiva effekter. Var och en för sig kan dessa åtgärder te sig ganska blygsamma, men deras samlade verkan kan enligt vår bedömning bli större än enskildheterna och på ett reellt sätt bidra till att kraven på aktiva åtgärder också blir en fungerande praktik.

En svårighet har naturligtvis varit att hitta den kombination av åtgärder som kan tänkas ha denna positiva verkan. Som framgått ovan måste många perspektiv samsas och flera intressen balanseras i detta arbete. Våra utgångspunkter i den delen har varit att bygga vidare på det som redan är välkänt och någorlunda väl fungerande, att förslagen inte ska rubba balansen mellan parterna på arbetsmarknaden på något väsentligt sätt samt att rättssäkerhetsintresset och intresset av att skydda en mänsklig rättighet måste ges en rimlig balans.

Vår förhoppning är att dessa utgångspunkter väglett oss till att finna förslag som inte bara kan genomföras utan på sikt också leda till verklig förändring.

2.3 Utredningens arbete

Utredningens sekretariat påbörjade sitt arbete i november 2019. Till utredningen har en expertgrupp varit knuten, vilken haft 6 möten.

Utredningen har vidare knutit till sig en referensgrupp. Från arbetsmarknadens parter har följande deltagit i referensgruppen: Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges akademikers centralorganisation (Saco), Svenskt Näringsliv, Sveriges Kommuner och Regioner, Arbetsgivarverket. Vidare har följande myndigheter deltagit: Arbetsmiljöverket, Barn- och elevombudet (BEO), Barnombudsmannen, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, Nämnden mot diskriminering och Specialpedagogiska skolmyndigheten. Från det civila samhället har följande organisationer deltagit: Agera Värmland, Antidiskrimineringsbyrån Trollhättan, Antidiskrimineringsbyrån Uppsala, Antidiskrimineringsbyrån Norra Skåne, Antidiskrimineringsbyrån Stockholm Norr, Antidiskrimineringsbyrån Sydost, Antidiskrimineringsbyrån Stockholm Syd, Diskrimineringsbyrån Gävleborg, Diskrimineringsbyrån Humanitas, Antidiskrimineringsbyrån Väst, Malmö mot diskriminering, Rättighetscentrum i Dalarna, Rättighetscentrum i Norrbotten, Rättighetscentrum i Västerbotten, Örebro Rättighetscenter mot diskriminering, Rättighets-

centrum Halland, Civil Rights Defenders, Byrån mot Diskriminering Östergötland, Independent Living Institute och Internationella Juristkommissionen.

Utredningen har träffat referensgruppen vid två tillfällen. Vid det första tillfället diskuterades frågor med anknytning till utredningens direktiv. Vid det andra tillfället träffade vi arbetsmarknadens parter för att diskutera identifierade problemområden och utredningens förslag rörande arbetslivet. Vi träffade övriga representanter i referensgruppen vid en hearing där vi diskuterade problemområden och förslag på åtgärder.

Utredningen har också haft kontakt med Kommissionen för jämställda livsinkomster (A 2020:01) som har överlämnat skriftliga synpunkter till utredningen och med Delegationen för senior arbetskraft (S 2018:10). Vidare har utredningen medverkat i ett seminarium vid Forum Jämställdhet och närvarat vid andra seminarium med anknytning till vårt uppdrag. Utredningen har haft samtal med tidigare jämställdhetsombudsmannen Lena Svenaeus och organisationen Delaktighet Handlingskraft och Rörelsefrihet. Utredningen har vidare haft samrådsmöte med Sveriges Förenade Studentkårer och Sveriges elevråd.

Utredningen har genomfört en enkätundersökning av arbetsgivare vars arbete med aktiva åtgärder tidigare har granskats av DO. Resultatet av enkätundersökningen redovisas i avsnitt 4.8 och den tekniska rapporten rörande enkätundersökningen återfinns i bilaga 4.

2.4 Betänkandets disposition

Kapitel 1 innehåller våra författningsförslag och detta kapitel 2, beskriver utredningens uppdrag och arbete. I kapitel 3 presenteras en allmän bakgrund och i kapitel 4 redogör vi för bestämmelserna i 3 kap. DL och tillsynen över aktiva åtgärder inom arbetsliv och högre utbildning. I kapitel 5 redovisar vi utredningens överväganden och förslag när det gäller tillsyn över aktiva åtgärder inom arbetsliv och högre utbildning. Kapitel 6, bakgrundsbeskrivning och analys av det skollagsreglerade området. I kapitel 7 redovisar vi utredningens överväganden och förslag när det gäller överflyttning av tillsynsansvar till Skolinspektionen. Kapitel 8, ikraftträdande. Kapitel 9, utredningens konsekvensutredning. Kapitel 10 innehåller författningskommentar. Sist i betänkandet finns utredningens referenslista.

3 Allmän bakgrund

Det här kapitlet utgör en allmän bakgrund till utredningens uppdrag. Fokus kommer därför att ligga på hur regleringen vuxit fram samt på frågor om tillsyn och sanktioner.

Vi inleder kapitlet med att redovisa den historiska bakgrunden till och syftet med en sammanhållen diskrimineringslag samt att kort beskriva den bakomliggande EU-rätten i relevanta delar. Sedan beskriver vi sanktionssystemet i svensk rätt rent allmänt. Därefter redogör vi för Diskrimineringsombudsmannens (DO:s) olika roller. Slutligen redovisar vi gällande bestämmelser om tillsyn och sanktioner i diskrimineringslagen (2008:567), DL. Vi går också igenom analyser i tidigare utredningar och förarbeten samt redogör för arbetet vid Nämnden mot diskriminering. Avsnittet avslutas med en sammanfattning och analys.

3.1 Diskrimineringslagens tillkomst

DL trädde i kraft den 1 januari 2009. Genom lagen upphävdes 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 samt lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever.

Syftet med DL var att samla alla civilrättsliga diskrimineringsförbud och övriga bestämmelser om åtgärder mot diskriminering, oavsett diskrimineringsgrund och samhällsområde, i en gemensam lag.

Den skulle därmed bli ett tydligare och mer effektivt redskap mot diskriminering och underlätta skapandet av ett likartat skydd mot diskriminering oavsett diskrimineringsgrund eller samhällsområde. Den skulle också kunna bidra till enhetlig tillämpning och gemensam rättspraxis, underlätta tillsynen, vara mer överskådlig och underlätta införandet av nya diskrimineringsgrunder.¹

En ny myndighet – DO – skulle ha tillsyn över att den nya lagen följdes. De tidigare ombudsmännen Jämställdhetsombudsmannen, (JämO) Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Handikappombudsmannen och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO) avvecklades.

DO kom att underställas regeringen. Diskrimineringskommittén hade i sitt betänkande² bedömt att ett slutgiltigt ställningstagande till frågan om huvudmannaskap krävde mer ingående konstitutionella överväganden än vad som kunnat göras inom ramen för kommitténs uppdrag. Kommittén anförde att starka skäl talade för en grundlagsreglering av ombudsmannens ställning och att en utredning av denna fråga borde övervägas. Utifrån kommitténs bedömning anförde regeringen i sin proposition att frågan om huvudmannaskap skulle övervägas i ett annat lämpligt sammanhang och att den nya myndigheten därför skulle vara en förvaltningsmyndighet som lyder omedelbart under regeringen.³

Enligt Parisprinciperna, rekommenderas FN:s medlemsstater att nationella institutioner med uppgift att bevaka frågor om mänskliga rättigheter ska ha ett så brett mandat som möjligt och att detta mandat ska vara reglerat i grundlag eller annan författning.

I propositionen drog regeringen därför även slutsatsen att det var viktigt för ombudsmannens självständighet och oberoende att myndighetens grundläggande ansvarsområden och uppgifter reglerades i lag.⁴

3.2 EU-rätt

Diskrimineringsrätten är till stor del baserad på EU-rätt. Det finns ett antal EU-direktiv som fastställer en ram för bekämpningen av diskriminering. Redan vid DL:s tillkomst var EU:s medlemsstater

¹ Prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering*, s. 84.

² SOU 2006:22, *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning*.

³ Prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering*, s. 366.

⁴ A.a. s. 369.

skyldiga att utse ett eller flera organ för främjande av likabehandling av alla personer utan åtskillnad på grund av ras eller etniskt ursprung. Medlemsstaterna skulle säkerställa att dessa organ på ett oberoende sätt bistår personer som utsatts för diskriminering genom att driva klagomål om diskriminering, genomföra oberoende undersökningar om diskriminering, offentliggöra oberoende rapporter samt lämna rekommendationer i frågor som rör sådan diskriminering. När det gäller diskrimineringsgrunden kön fanns motsvarande bestämmelser. Genom att DL infördes blev då gällande EU-direktiv slutligt genomförda i Sverige.

Direktiven överlåter dock åt medlemsstaterna att bestämma vilka sanktioner som ska tillämpas vid överträdelser av de nationella bestämmelserna och vidta de åtgärder som behövs för deras genomförande, så länge medlemsstaterna säkerställer att alla personer som anser sig utsatta för diskriminering har tillgång till rättsliga eller administrativa förfaranden, inbegripet, förlikningsförfaranden när så är lämpligt. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande.⁵

EU-domstolen har i sin praxis slagit fast att om en medlemsstat väljer skadestånd som påföljd vid överträdelser av förbuden mot diskriminering ska detta vara ägnat att säkerställa ett faktiskt och effektivt domstolsskydd, ha reell avskräckande verkan och under alla omständigheter stå i rimlig proportion till skadan.⁶

3.3 Tillsyn och sanktioner i svensk rätt

Det finns olika styrmedel för att påverka att lagar och andra föreskrifter följs. Användandet av tillsyn och sanktioner beskrivs ibland som *kontrollstyrning*, vilket handlar om att följa upp och granska efterlevnaden – främst i efterhand men även i förebyggande syfte. En annan form av styrmedel är *kunskapsstyrning*, vilket innebär att efterlevnaden främjas genom kunskaps spridning om reglerna och deras

⁵ 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 L 180, 19.7.2000, s. 22, Rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling, EGT L 303, 2.12.2000, s. 16, 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 L 204, 26.7.2005 s. 23.

⁶ Se t.ex. dåvarande EG-domstolens dom av den 22 april 1997, Draehmpaehl mot Urania Immobilien-service OHG, C-180/95, EU:C:1997:208, p. 25.

tänkta tillämpning. Det kan här handla om att ge vägledning. Vidare finns *ekonomisk styrning*, dvs. när enskilda ges ekonomiska incitament för att följa en viss reglering.

De myndigheter som utför tillsynsuppgifter har ett antal olika tillsynsinstrument till sitt förfogande. Det handlar om sådant som rätt att ta del av handlingar, rätt att inspektera verksamheter och rätt att få tillsynsobjekten att svara på frågor. Inte sällan är myndigheternas tillsyn dessutom kopplad till verksamhet som i någon mån ansetts vara riskfylld och som därför har omgärdats av krav på tillstånd. När så är fallet finns en tydlig koppling mellan tillsynen och möjligheterna för tillsynsobjekten att få eller behålla tillstånden i fråga. Tillståndregleringen utgör då i sig ett skäl för att följa tillsynsmyndighetens anvisningar.

En viktig fråga för tillsynens effektivitet är vanligen också vilka olika direkta sanktionsmöjligheter som finns. Utan en möjlighet till sådana tvångsåtgärder kan tillsynen nämligen bli resultatlös, särskilt om den utförs på områden där myndigheten inte har tillgång till andra instrument för att säkra regelefterlevnad. Sanktioner är således viktiga.

Termen sanktion saknar en vedertagen definition, men den kan innefatta alla former av påföljder som kan följa på ett handlande som strider mot lagen.⁷ En sanktion kan vara repressiv eller icke repressiv. Att en sanktion är repressiv betyder att det är staten som kan ta initiativ till sanktionen. En icke repressiv sanktion är t.ex. möjligheten för enskilda att begära skadestånd i en civilprocess.⁸

De mest ingripande sanktionerna är straff, andra påföljder och särskild rättsverkan som följer av en kriminalisering. Därutöver finns skadestånd som är en civilrättslig sanktion. Slutligen finns olika former av administrativa sanktioner.⁹ Nedan redogör vi för dessa olika sanktionsformer och sätter dem i samband med regler som berör diskriminering. Syftet är att ge en överblick av den gällande regleringen.

3.3.1 Straff och rättsverkan av brott

Det finns olika rättsföljder, rättsverkan, av brott. Med *brott* avses enligt 1 kap. 1 § första stycket brottsbalken, BrB, en gärning som är beskriven i den balken eller i annan lag eller författning och för vil-

⁷ SOU 2020:7, *Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem*, s. 148.

⁸ A.a.

⁹ A.a.

ken straff är föreskrivet. Med straff avses enligt 1 kap. 3 § BrB endast fängelse eller böter. Det finns även andra påföljder för brott i form av villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård. Straff eller annan påföljd kan endast utdömas för fysiska personer.

Med *särskild rättsverkan* av brott avses bl.a. förverkande av egendom, företagsbot, utvisning, avskedande eller återkallelse av körkort. Att sådan rättsverkan kan aktualiseras med anledning av brott framgår av 1 kap. 8 § BrB. Med *annan rättsverkan* av brott förstås endast skadestånd, vilket alltså är en civilrättslig sanktion.¹⁰ Innebörden av att en gärning är ett brott är att den är kriminaliserad. Det ger en grund för polis, åklagare och domstol att inom ramen för sina respektive funktioner i rättsväsendet verka för att ett straff eller annan påföljd fastställs för den som har gjort sig skyldig till den kriminaliserade gärningen.

Kriterier för kriminalisering

Det finns inga givna bestämmelser om vilka beteenden som ska vara kriminaliserade, men Åklagarutredningen utformade i sitt betänkande *Ett reformerat åklagarväsende*¹¹ fem kriterier som samtliga borde vara uppfyllda för att kriminalisering ska vara aktuellt. Bakgrunden var att brottsligheten under några årtionden hade ökat dramatiskt och att rättsväsendet inte hade kunnat tillföras resurser som svarade mot denna utveckling. Utredningen menade att kriminalisering borde användas med försiktighet. De fem kriterierna var följande.

1. Beteendet kan föranleda påtaglig skada eller fara.
2. Alternativa sanktioner står inte till buds, är inte rationella eller kräver oproportionerligt höga kostnader.
3. En straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar.
4. Straffsanktionen ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet.
5. Rättsväsendet ska ha resurser att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.¹²

Såväl regering som riksdag ställde sig i allt väsentligt bakom kriterierna.¹³

¹⁰ Ulväng, P., *Straffbegreppet*, SvJT 100 år (festskrift) 2016 s. 223.

¹¹ SOU 1992:61, *Ett reformerat åklagarväsende*.

¹² A.a. s. 103 ff.

¹³ Prop. 1994/95:23, *Ett effektivare brottmålsförfarande*, s. 55, bet. 1994/95: JuU2 *Ett effektivare brottmålsförfarande*, rskr. 1994/95:40.

Olaga diskriminering

Viss diskriminering är kriminaliserad. I 16 kap. 9 § BrB anges att om en näringsidkare som i sin verksamhet diskriminerar någon på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck genom att inte gå personen till handa på de villkor som näringsidkaren i sin verksamhet tillämpar i förhållande till andra gör denne sig skyldig till olaga diskriminering. Påföljden är böter eller fängelse i högst ett år.

Kriminaliseringen omfattar även anställda i näringsverksamhet, andra som handlar i näringsidkarens ställe och den som är anställd i allmän tjänst eller har allmänt uppdrag. Även anordnare av allmän sammankomst eller offentlig tillställning och medhjälpare till sådan anordnare omfattas i vissa fall.

Bestämmelsen korresponderar inte fullt ut med regleringen i DL och omfattar inte alla diskrimineringsgrunder som anges där, se beskrivning av grunderna i avsnitt 6.3.1.

Straffbestämmelserna om olaga diskriminering i BrB faller utanför vårt uppdrag och kommer därför inte att beröras framöver.

3.3.2 Skadestånd

Skadestånd kan utgå enligt avtal eller på grund av lag. Bestämmelser om skadestånd finns i skadeståndslagen (1972:207), men även i olika specialförfattningar, se 1 kap. 1 § skadeståndslagen.

Skadestånd utgår i form av ersättning för ekonomisk skada och som ersättning för ideell skada, dvs. skador som inte är av ekonomisk natur – främst fysiskt och psykiskt lidande vid personskador eller kränkning av den personliga integriteten.¹⁴ Skadestånd har främst en reparativ funktion och de belopp som döms ut av svensk domstol får i ett internationellt perspektiv anses vara låga.

Som kommer att framgå finns det i DL, bestämmelser om diskrimineringsersättning och i skollagen (2010:800) regler om skadestånd för kränkande behandling.

¹⁴ Prop. 2000/01:68, *Ersättning för ideell skada*, s.1.

3.3.3 Administrativa sanktioner

Straff och särskild rättsverkan används alltså som sanktion för kriminaliserade beteenden. Därutöver finns det andra sanktioner som staten använder sig av för andra typer av lagöverträdelser. Dessa benämns oftast administrativa sanktioner. De som står till förfogande är främst sanktionsavgifter, vitesföreläggande och vitesförbud samt återkallelse av tillstånd.

Sanktionsavgifter och återkallelse av tillstånd är tillbakaverkande sanktioner, som i likhet med t.ex. straff aktualiseras till följd av ett icke önskvärt beteende. Ett vite är, till skillnad från en sanktionsavgift, framåtsyftande med målet att en åtgärd ska vidtas. Vitet döms ut först om den skyldiga inte uppfyller de åtgärder som en behörig myndighet har specificerat. Vite är därmed ett mer handlingsdirigerande styrmedel än t.ex. sanktionsavgift och straff.

Det finns två olika sorters viten. För det första finns s.k. förfarandeviten, som möjliggör t.ex. att parter inställer sig eller visar upp en skriftlig handling. Sådana bestämmelser finns i rättegångsbalken och i många andra författningar.

För det andra finns det olika typer av s.k. materiella viten som ger en viss myndighet befogenhet att använda vitesföreläggande för ett bestämt ändamål. Ett stort antal myndigheter kan använda materiella viten inom sina tillsynsområden. Som exempel kan nämnas Arbetsmiljöverket, Statens skolinspektion (Skolinspektionen), Bolagsverket, Datainspektionen, Finansinspektionen, Konkurrensverket, Konsumentombudsmannen, Konsumentverket, Läkemedelsverket och Naturvårdsverket.¹⁵

Förfarandeviten möjliggör ett förfarande som t.ex. tillsyn, medan materiella viten kan gälla för att förebygga eller åtgärda brister. Som kommer att framgå framöver finns det olika typer av vitesmöjligheter i DL.

Regelsystemet innebär att det som huvudregel är tillsynsmyndigheten själv som beslutar om vitesföreläggande. I vissa specialförfattningar kan det dock i undantagsfall finnas regler om en annan ordning.¹⁶ Som framgår senare i detta kapitel innebär bestämmelserna i DL ett sådant undantag.

¹⁵ Lavin, R., *Viteslagstiftningen – en kommentar, kommentar till 1 §*, 2017.

¹⁶ A.a.

3.3.4 Viteslagen

Generellt sett regleras situationer som rör föreläggande av vite och beslut om vite i lag (1985:206) om viten. Lagen gäller som huvudregel för de viten som enligt lag eller annan författning får föreläggas av myndigheter om inte annat är särskilt föreskrivet, 1 §. Av 6 § framgår att huvudregeln är att utdömandet av vite prövas av förvaltningsrätt efter ansökan av den myndighet som har utfärdat föreläggandet. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Prövningen av ett mål om utdömande av vite enligt viteslagen innefattar avgöranden av flera frågor. För det första måste föreläggandet både till form och innehåll vara lämpat att läggas till grund för en dom eller ett beslut om att ta ut vite.¹⁷ För det andra handlar det om adressaten brutit mot föreläggandets föreskrifter och om denne i så fall haft giltig ursäkt för sitt beteende.¹⁸ Därefter kan det behöva prövas om nya omständigheter, som tillkommit efter tidsfristens utgång, kan ha gjort att föreläggandet är obehövligt. Slutligen behöver vitets storlek samt eventuell jämkning av beloppet bedömas.¹⁹

3.3.5 Sanktionsavgift

Straff och andra påföljder samt särskild rättsverkan kan (med undantag av företagsbot) enbart riktas mot fysiska personer, medan administrativa sanktioner även kan avse juridiska personer. Mot oönskade beteenden i näringsverksamhet kan det därför vara betydligt effektivare att använda sanktionsavgifter. En fysisk person behöver då inte pekats ut och dessutom kan sanktionsavgifter ge en vinstminskande effekt. Dessutom kan ett sanktionsavgiftssystem innebära att hanteringen blir enklare, billigare och snabbare än om det straffrättsliga systemet används.²⁰ Syftet med sanktionsavgifter är dels att skapa förutsättningar för ett effektivare utnyttjande av rättsväsendets resurser, dels att möjliggöra kännbara ekonomiska sanktioner mot juridiska personer.²¹

Sanktionsavgifter förekommer inom en mängd olika rättsområden, exempelvis för överträdelse av arbetsmiljöbestämmelser, se vidare avsnitt 4.6. Det finns också bestämmelser om sanktionsavgifter i t.ex.

¹⁷ Se t.ex. RÅ 1990 ref. 39, RÅ 1994 ref. 29 och JO 1998/99 s. 407.

¹⁸ Se t.ex. RH 2006:42.

¹⁹ Lorentzon, K., *Karnov- och Lexinokommentarer till 6 § viteslagen*.

²⁰ SOU 2013:38, *Vad bör straffas?* s. 495–496.

²¹ A.a. s. 467.

fiskelagen (1993:787), livsmedelslagen (2006:804), plan- och bygglagen (2010:900) och inom skattelagstiftningen.

För att fastställa sanktionsavgifter används ofta schabloner, men hur de fastställs varierar inom olika områden. Avgifterna beslutas av tillsynsmyndighet eller domstol och oftast tillfaller de staten. Skyldigheten att betala sanktionsavgift uppkommer många gånger när det objektivt kan konstateras att ett regelbrott föreligger, dvs. det krävs inte alltid (som vid straff) någon utredning om uppsåt eller vårdslöshet hos den som begått regelbrottet. Det betyder att ett s.k. strikt ansvar oftast gäller.²²

Sanktionsavgifter bör uppfylla de principer som angavs i förarbetena till den straffrättsliga bestämmelsen om förverkande, 36 kap. 4 § BrB.²³ Principerna har behandlats av justitieutskottet och antagits av riksdagen.²⁴ De sammanfattas så här:

- a) Sanktionsavgifter kan vara ändamålsenliga när regelöverträdelser är särskilt frekventa eller det finns speciella svårigheter att beräkna storleken av den vinst eller besparing som uppnås i det särskilda fallet. Även om den ekonomiska fördelen av en isolerad överträdelse kan bedömas som låg, kan sanktionsavgifter vara lämpliga om samhällets behov av skydd på det aktuella området är framträdande.
- b) Sanktionsavgifter bör endast förekomma inom speciella och klart avgränsade rättsområden. I den mån avgifterna används på näringsregleringens område bör de vara knutna till särskilda föreskrifter som näringsutövarna har att iaktta i sin verksamhet.
- c) Bestämmelserna om beräkning av avgiftsbeloppet bör konstrueras så att det är möjligt att förutse och fastställa hur stor avgiften ska bli i det särskilda fallet.
- d) Beroende på det aktuella rättsområdets natur bör särskilt prövas om uppsåt eller oaktsamhet ska förutsättas för avgiftsskyldighet eller om skyldigheten ska bygga på strikt ansvar. För att en konstruktion med strikt ansvar ska vara försvarbar från rättssäkerhetssynpunkt bör det finnas starkt stöd för en presumtion om att överträdelser på området inte kan förekomma annat än som en

²² SOU 2020:7, *Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem*, s. 152.

²³ Prop. 1981/82:142, *Om ändring i brottsbalken (ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet)*, s. 99.

²⁴ Bet. 1981/82: JuU53, *Om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet*, Rskr. 1981/82:328.

följd av uppsåt eller oaktsamhet. Bestämmelser som reglerar möjligheten till jämkning av avgiftsbelopp bör så långt möjligt vara så preciserade att det inte föreligger någon tvekan om deras räckvidd.

- e) Något hinder bör inte föreligga mot att låta avgiftsregler som i första hand riktas mot juridiska personer och straffrättsliga bestämmelser riktade mot fysiska personer vara tillämpliga vid sidan av varandra.
- f) Om avgiftsskyldigheten görs beroende av huruvida överträdelsen har skett av uppsåt eller oaktsamhet och när reglerna är utformade på sådant sätt att det finns utrymme för betydande skönsmässiga bedömningar är det lämpligt att åläggande av avgiftsskyldighet överlämnas till allmän domstol. I övrigt kan prövningen överlämnas till de administrativa myndigheter som är verksamma på det aktuella området.

Vi kan konstatera att riktlinjerna fortfarande tillämpas och att regeringen har hänvisat till dem i flera olika lagstiftningsärenden, också under senare tid.²⁵

3.3.6 Europakonventionens krav

Även om sanktionsavgifter inte ingår i det svenska straffrättsliga systemet utgör de straff enligt Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, Europakonventionen. En sanktionsavgift ska därför utformas i enlighet med rättssäkerhetsgarantier som garanteras enskilda enligt artikel 6 i konventionen. Det betyder bl.a. att enskilda ska underrättas, ges tillfälle att yttra sig och ha möjlighet att få sin talan prövad i domstol. Vidare gäller oskuldspresumtionen, som innebär att var och en som blivit anklagad för brott ska betraktas som oskyldig till dess dennes skuld lagligen fastställts.

Därutöver gäller dubbelprövningsförbudet i artikel 4 i Europakonventionens sjunde tilläggsprotokoll. Innebörden av detta förbud är att samma rättssubjekt inte ska prövas för samma sak två gånger. Det kan innebära att det inte är tillåtet att ha både straff och sanktions-

²⁵ Se t.ex. prop. 2015/16:118, *Sanktionsavgifter för andra aktörer på fiskets område än yrkesfiskare*, s. 17 f. och prop. 2016/17:22, *Effektiv bekämpning av marknadsmissbruk*, s. 229.

avgift eller både sanktionsavgift och vite.²⁶ Regeringen har i olika lagstiftningsärenden ansett att det skulle stå i strid med förbudet om böter eller fängelse och sanktionsavgifter påförs för samma gärning, varför bestämmelser som kan ingå i sanktionsavgiftssystemet bör avkriminaliseras.²⁷

Det har medfört att det t.ex. inom Arbetsmiljöverkets område gäller att sanktionsavgift inte får tas ut en för en gärning som omfattas av ett föreläggande eller vite, se avsnitt 4.6.

3.4 DO:s uppdrag

Som framgått bildades en ny myndighet – DO – vid diskrimineringslagens tillkomst 2009. Enligt 4 kap. 1 och 2 §§ DL har DO tre olika roller. För det första utövar DO tillsyn över DL. För det andra har DO en möjlighet till talerätt när det gäller diskrimineringsersättning till enskilda. För det tredje har DO ett främjandeuppdrag.

Utredningens uppdrag är bl.a. att skapa förutsättningar för en effektivare tillsyn av bestämmelserna om aktiva åtgärder i DL. I vår bakgrundsbeskrivning kommer vi därför att fokusera på frågor avseende DO:s tillsyn och tillgängliga sanktioner. Eftersom DO:s olika roller också har betydelse för regleringen av tillsyn och sanktioner kommer vi i detta avsnitt att beskriva dessa roller.

DO:s uppdrag regleras i huvudsak i DL och i lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen. För närmare regler kring myndigheten och dess uppdrag finns förordningen (2008:1401) med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen. Däremot finns ingen förordning till lagen och inte heller några föreskrifter som ytterligare fyller ut denna, eftersom varken regeringen eller någon myndighet är bemyndigad att meddela föreskrifter.

3.4.1 DO:s tillsyn

Bestämmelserna om DO:s tillsyn är samlade i DL. Tillsynsreglerna framgår av 4 kap. DL och i 1 a § DL definieras tillsyn enligt lagen. Där framgår att med tillsyn avses en självständig granskning vars

²⁶ Se t.ex. prop. 2014/15:131, *Skattetillägg – Dubbelprövningsförbudet och andra rättssäkerhetsfrågor*, s. 39.

²⁷ Prop. 2017/18 :165, *Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan*, s. 58 ff.

syfte är att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller kraven i lagen. Denna definition tillkom vid en lagändring 2017, eftersom det då saknades en bestämmelse i DL om vad tillsyn är. Förändringen innebar dock ingen ändring i sak utan var endast ett förtydligande. Enligt regeringen var tillsynens viktigaste funktion förebyggande och den skulle därför inte vara av polisiär eller felsökande karaktär.²⁸ Av 4 kap. 1 § följer att DO ska utöva tillsyn över att lagen följs och i första hand få dem som omfattas av den att frivilligt följa den.

Tillsynens viktigaste funktion är således, som regleringen utformats, att förebygga diskriminering snarare än att beivra den.

Vid tiden för DL:s tillkomst bereddes betänkandet *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*²⁹ i regeringskansliet.³⁰ Betänkandet ledde dock inte till lagstiftning utan till en skrivelse.³¹ I denna konstaterar regeringen att begreppet tillsyn främst bör användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om ett tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och som vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den som är objektsansvarig. Detta hindrar dock inte att tillsynsmyndigheter även i fortsättningen kan ha i uppgift att arbeta främjande och förebyggande. Det skulle kunna ske inom ramen för den allmänna serviceskyldighet som alla myndigheter har enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223),³² men om det ansågs nödvändigt att gå längre än denna allmänna skyldighet skulle det kunna specificeras i författning.³³ Vi har uppfattat det som att detta fortfarande är regeringens generella hållning.

3.4.2 Talerätten

4 kap. 2 § DL hänvisar till att det av 6 kap. 2 § DL framgår att DO som part får föra talan i domstol för en enskild som medger det. DO för sedan 2013 talan för enskilda när det är av principiellt intresse eller

²⁸ Prop. 2015/16:135, *Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter*, s. 75–76.

²⁹ SOU 2004:100, *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektiv tillsyn*.

³⁰ Prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering*, s. 371.

³¹ Skr. 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*.

³² Den lagen har ersatts av förvaltningslagen (2017:900).

³³ Skr. 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 14 ff.

i fall där det finns särskilda skäl t.ex. när det gäller att upprätthålla respekten för diskrimineringsförbuden, se även avsnitt 6.3.7.

Samtidigt är talerätten enligt 6 kap. 2 § DL delad mellan DO, arbetstagarorganisationer och ideella föreningar. Av 6 kap. 2 § DL framgår att ideella föreningar som enligt sina stadgar har att ta till vara sina medlemmars intressen och inte är en arbetstagarorganisation får som part föra talan för en enskild som medger det. För att få föra talan ska dock föreningen vara lämpad, bl.a. utifrån sin verksamhet och sina ekonomiska förutsättningar. I praktiken avses oftast de s.k. antidiskrimineringsbyråerna, vilka är en del av civilsamhället. Byråerna arbetar med diskrimineringsfrågor på lokal och regional nivå och de uppbär statligt stöd för detta arbete. Vidare följer att när en arbetstagarorganisation har rätt att föra talan enligt 4 kap. 5 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister får ombudsmannen eller föreningen bara föra talan om arbetstagarorganisationen inte gör det.

3.4.3 DO:s främjandeuppdrag

I lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen finns bestämmelser om DO:s främjandeuppdrag. Här anges det i 1 § att DO har de uppgifter som framgår av DL och att DO därutöver ska verka för att diskriminering som har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder inte förekommer på några områden av samhällslivet.

DO ska också i övrigt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. Vidare ska DO inom sitt verksamhetsområde informera, utbilda, överlägga och ha andra kontakter med myndigheter, företag, enskilda och organisationer. DO ska följa och arbeta med såväl den internationella utvecklingen som forskningen, föreslå författningsändringar samt ta andra initiativ som motverkar diskriminering.

Sammantaget betyder detta att DO har ett allmänt främjandeuppdrag mot diskriminering och för lika rättigheter och möjligheter.

3.5 Sanktioner i diskrimineringslagen

Det finns i svensk rätt, som framgått ovan av avsnitt 3.3, olika typer av sanktioner. Bestämmelserna i DL är inte kriminaliserade, vilket innebär att det därmed saknas möjlighet att döma ut straff eller särskild rättsverkan av brott, t.ex. företagsbot, om bestämmelserna inte följs. I stället finns möjlighet till *vitesföreläggande* och möjlighet till *diskrimineringsersättning*, vilka beskrivs nedan.

Som framgått inledningsvis finns det två olika typer av viten, förfarandeviten respektive materiella viten. Förfarandeviten möjliggör ett förfarande, medan de materiella vitena kan ha som syfte att förebygga eller åtgärda brister. I DL finns möjlighet till både förfarandeviten och materiella viten.

Därutöver finns en särskild bestämmelse som enbart rör diskriminering i avtal m.m. Enligt 5 kap. 3 § DL gäller bl.a. att om någon diskrimineras genom en bestämmelse i ett individuellt avtal eller kollektivavtal ska avtalsbestämmelsen jämkas eller förklaras ogiltig om den som diskriminerats begär det. Motsvarande gäller för interna bestämmelser på arbetsplatsen. Vidare gäller att om någon diskriminerats genom uppsägning av avtal m.m. ska rättshandlingen förklaras ogiltig om den som diskriminerats begär det. Denna särskilda bestämmelse som rör arbetslivet och avtal, uppsägningar och interna bestämmelser kommer inte att beröras framöver.

3.5.1 Vite för att få uppgifter

I 4 kap. 3 § DL anges att den som omfattas av förbuden mot diskriminering och repressalier, av skyldigheten att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier eller av bestämmelserna om aktiva åtgärder är skyldig att på begäran av DO lämna uppgifter om förhållandena i verksamheten som kan ha betydelse för tillsynen. Vidare ska i vissa fall lämnas uppgifter om meriter. Ombudsmannen ska också ges tillträde till arbetsplatser eller andra lokaler där verksamheten bedrivs för undersökningar som kan ha betydelse för tillsynen. Slutligen finns en skyldighet att komma till överläggningar.

DO kan alltså i de fallen förelägga t.ex. en arbetsgivare att uppfylla sina skyldigheter.

Ett föreläggande i denna del avser alltså inte konstaterade brister utan här handlar det om det första steget i tillsynsprocessen, dvs. att

det överhuvudtaget ska vara möjligt att bedriva tillsyn. Det är därmed ett s.k. förfarandevite. Uppgiftsskyldigheten hänför sig, som framgår av ordalydelsen i paragrafen, både till 2 och 3 kap. DL, dvs. den omfattar tillsyn när det gäller både diskrimineringsförbuden m.m. i 2 kap. och bestämmelserna om aktiva åtgärder i 3 kap.

Skyldigheterna i 4 kap. 3 § DL gäller däremot inte om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl som talar emot en sådan uppgiftsskyldighet. Av förarbetena följer att möjligheten till en sådan begränsning bör gälla för uppgifter som gäller utrikestjänsten, försvaret, affärs- eller driftsförhållanden eller andra uppgifter där motstående intressen kan vara så starka att uppgiften inte bör lämnas ut. Begränsningen bör enligt förarbetena tillämpas restriktivt.³⁴

Av 4 kap. 4 § DL framgår att DO får förelägga den som inte rättar sig efter en begäran om uppgiftsskyldighet enligt 4 kap. 3 § att vid vite fullgöra sin skyldighet. Här är det alltså DO som beslutar om ett vitesföreläggande och beslutet kan överklagas till Nämnden mot diskriminering. Vite i detta fall bör dock användas som yttersta åtgärd enligt förarbetena, eftersom DO i första hand ska försöka få dem som omfattas av lagen att frivilligt fullgöra sina skyldigheter.³⁵

3.5.2 Vite på grund av bristande efterlevnad

Utöver ovanstående finns det i DL möjlighet till vitesföreläggande på grund av brister i efterlevnaden av bestämmelser, s.k. materiella viten. Av 4 kap. 5 § DL följer att den som inte fullgör sina skyldigheter att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder enligt 3 kap. 4–9 och 16–18 §§ får föreläggas att vite göra detta. Detsamma gäller den som underlåter att lämna information eller att dokumentera enligt 3 kap. 12–14 eller 20 §§.

Här är det dock inte DO direkt som meddelar ett sådant vite, utan DO måste i stället göra en framställning om vitesföreläggande till Nämnden mot diskriminering. I framställningen ska anges vilka åtgärder som bör åläggas den som åtgärden riktar sig mot, skälen för dessa och vilken utredning som gjorts. Om DO förklarar sig inte vilja göra en vitesframställan får en central arbetstagarorganisation som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal göra en framställning i

³⁴ Prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering*, s. 373.

³⁵ A.a. s. 375.

fråga om aktiva åtgärder i arbetslivet enligt 3 kap. 4–9 och 12–14 §§. En sådan åtgärd ska prövas som en sista utväg; det förutsätts att försök för att få arbetsgivaren att vidta aktiva åtgärder på frivillig väg först har prövats. I propositionen uttrycks det på det sättet att ”gå till nämnden är avsett som en sista utväg”.³⁶

3.5.3 Diskrimineringsersättning

Diskrimineringsersättning är en särskild variant av skadestånd, som består av två komponenter, upprättelseersättning och preventionspåslag. Grunden för denna indelning är att det i förarbetena till DL uttalades att diskrimineringsersättningen är tänkt som en påföljd av ett eget slag som ska fylla en dubbel funktion genom att den dels ska ersätta den kränkning som överträdelsen innebär, dels ska avskräcka från diskriminering. Ersättningen ska generellt ligga på en betydligt högre nivå än den som enligt 2 kap. 3 § skadeståndslagen tillämpas för kränkingsersättning på grund av brott.³⁷

Högsta domstolen (HD) har i en dom från 2014 tagit ställning till hur ersättningen ska beräknas.³⁸ HD konstaterade att utgångspunkten ska vara en jämförelse med ideell ersättning i allmänhet, dvs. man behöver utgå från hur man beräknar kränkingsersättning. Samtidigt anförde HD att diskriminering typiskt sett utgör ett sådant intrång i en enskilds integritet att kraven på upprättelse är betydande och att kränkingsersättningar många gånger framstår som låga. Det skulle enligt HD därför saknas skäl för sådan återhållsamhet som gäller vid ideell ersättning i fråga om upprättelseersättning på grund av diskriminering.

HD anförde därefter att eftersom diskrimineringsersättning ska utgå med ett avsevärt högre belopp än vad som gäller för ideell ersättning för kränkningar måste även ett preventionspåslag utgå. En rikt-punkt skulle enligt HD kunna vara att preventionspåslaget ska vara lika stort som upprättelseersättningen. Genom en sådan rikt-punkt skulle diskrimineringsersättningen i normalfallet vara betydligt högre än ersättningen för andra likvärdiga kränkningar utan att kontakten med den allmänna ersättningsnivån inom skadeståndsrätten skulle gå förlorad. Kopplingen till upprättelseersättningen medför också att

³⁶ Prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering*, s. 349.

³⁷ A.a. s. 390 ff.

³⁸ NJA 2014 s. 499 I.

diskrimineringens allvar får betydelse även för preventionspåslagets storlek.

Detta innebär att riktlinjen är att diskrimineringsersättningen ska vara dubbelt så hög som ersättning för motsvarande kränkning enligt skadeståndslagen.

Ersättningen i dess helhet, alltså även preventionspåslaget utgår till den skadedrabbade.

Det finns en skillnad i praxis mellan de allmänna domstolarna och Arbetsdomstolen (AD) när det gäller hur diskrimineringsersättning behandlas. De allmänna domstolarna redovisar diskrimineringsersättningen i de två schematiska delar som HD ställt upp. AD gör i stället en helhetsbedömning och dömer ut ett samlat belopp, där den enskilde får en rimlig kompensation och där de preventiva aspekterna beaktas.³⁹

3.6 Nämnden mot diskriminering

3.6.1 Allmän bakgrund

Det finns generellt sett olika anledningar att inrätta nämndmyndigheter, varav en anledning kan vara att det krävs av rättssäkerhetskäl.⁴⁰ Nämndmyndigheter kännetecknas av att de har ett begränsat och avgränsat ansvarsområde. Organisationen är liten och nämndens uppgifter ska kräva ett kollektivt beslutfattande. Nämndens uppgifter är ofta lagreglerade.⁴¹

I den tidigare gällande jämställdhetslagen kunde en arbetsgivare som inte följde någon av föreskrifterna om aktiva åtgärder vid vite föreläggas att fullgöra sina skyldigheter. Ett sådant föreläggande meddelades av dåvarande Jämställdhetsnämnden på framställning av JämO eller, om ombudsmannen förklarar sig inte vilja göra en framställning, av en central arbetstagarorganisation. Jämställdhetsnämnden tillkom i samband med att jämställdhetslagen trädde i kraft 1979.

I betänkandet av Jämställdhetskommittén, som utredde inrättandet av en jämställdhetslag, föreslogs att JämO skulle föra talan om vitesföreläggande i AD.

³⁹ AD nr 44/15.

⁴⁰ Statskontoret 1997:7 A och B, Rapport, *Statens nämndmyndigheter*.

⁴¹ Regeringskansliet, *Vägledning för statliga myndighetsstyrelser*, 2008.

Skälet till att AD skulle besluta om vitesföreläggande var att det ansågs olämpligt att JämO som också hade en rådgivande och medlande funktion skulle meddela beslut med bindande verkan för enskilda i frågan om huruvida lagen överträtts. Däremot ansåg Jämställhetskommittén inte att det var problematiskt att samma organ var rådgivande och medlande samtidigt som det skulle vara allmänt pådrivande och företräda enskilda i domstol. JämO skulle dock ändå ha en rätt att vitesförelägga enskilda i frågor som rörde uppgiftsskyldighet. Denna rättighet har DO som sagt även i dag.

Förslaget var alltså att en domstol skulle utfärda vitesförelägganden. I betänkandets remissomgång ansåg dock bl.a. AD att det var en uppgift som var främmande för en domstol och att frågorna inte var lämpliga att handlägga i en formlig rättegång. Regeringen valde mot denna bakgrund att i stället inrätta en ny nämnd – Jämställhetsnämnden.

3.6.2 Regleringen av nämnden

I samband med att DL infördes föreslogs i förarbetena att en nämnd även fortsättningsvis skulle utfärda förelägganden med vite, varför den nuvarande Nämnden mot diskriminering bildades den 1 januari 2009.

Nämnden mot diskriminerings uppgift är både att pröva framställningar om vitesföreläggande för aktiva åtgärder och pröva överklaganden om beslut om vitesföreläggande. Det framgår av 4 kap. 7 § DL. Nämndens handläggning består av att inhämta skriftliga yttranden och se till att ärendena blir utredda. Nämndens ärenden avgörs efter muntlig förhandling, om det inte anses obehövt och dess beslut får enligt 16 § inte överklagas. Av 17 § följer att talan om utdömande av vite som nämnden förelagt förs vid tingsrätt av DO och att tingsrätten får bedöma vitets lämplighet.

Till sin sammansättning ska nämnden bestå av en ordförande, en vice ordförande och elva andra ledamöter, samt ersättare för dessa, vilket framgår av 3 § förordningen (2008:1328) med instruktion för Nämnden mot diskriminering. I nämnden ska det finnas representanter från olika samhällsområden som har olika slags kompetens inom diskrimineringsområdet. Ordföranden, vice ordföranden och ytterligare två ledamöter ska utses bland personer som inte företräder arbetsgivar- eller arbetstagarintressen eller någon organisation som

representerar en viss diskrimineringsgrund, se 18 § instruktionen. Någon av dessa fyra ledamöter ska ha särskild kunskap inom utbildningsområdet. Ordföranden och vice ordföranden ska dessutom båda vara jurister och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare.

De övriga ledamöterna utses efter förslag från Arbetsgivarverket, Sveriges Kommuner och Regioner, Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Funktionsrätt Sverige (tidigare Handikappförbundens samarbetsorgan) och Riksförbundet för homosexuella, bisexuella, transpersoners och queeras rättigheter (RFSL). Det finns också ledamöter som kan anses företräda privata arbetsgivarintressen eller etniska eller religiösa minoriteter i Sverige.

Hur nämnden är sammansatt vid prövningen av ett särskilt fall beror på vilka slags ärenden som ska behandlas, 21–23 §§ instruktionen. När nämnden ska hantera frågor som rör vitesföreläggande mot en arbetsgivare ska det t.ex. finnas lika många ledamöter från arbetsgivarsidan som från arbetstagsidan. I ärenden som rör ett vitesföreläggande mot utbildningsanordnare ska den ledamot som har särskild kunskap inom det området delta.

När det handlar om ärenden som rör bestämmelser som har till syfte att motverka diskriminering ska olika slags ledamöter delta. I ärenden som prövas enligt bestämmelser som har till syfte att motverka diskriminering som har samband med funktionsnedsättning ska t.ex. den ledamot som utsetts efter förslag från Funktionsrätt Sverige delta. Om ärendet i stället handlar om bestämmelser som har till syfte att motverka diskriminering som har samband med sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck ska den ledamot som utsetts efter förslag från RFSL delta.

3.7 Analys av tidigare förslag om tillsyn och sanktioner i diskrimineringslagen

Som framgått ovan saknas möjligheten till administrativa sanktioner i DL med undantag av vitesförelägganden. Bestämmelserna grundades på förslag från Diskrimineringskommittén och hade i sin tur sin förebild i bl.a. jämställdhetslagen. Vid remissgenomgången av Diskrimineringskommitténs betänkande framförde HomO att ett system med sanktionsavgift i stället hade varit ett intressant alternativ. HomO

hänvisade till att liknande sanktionssystem fanns på arbetsmiljöområdet och att ett sådant system skulle innebära att avgiften kunde beslutas så snart en arbetsgivare, skola eller myndighet brutit mot reglerna om aktiva åtgärder. Utifrån detta anförde regeringen i propositionen att frågor om eventuella förändringar av sanktionssystemet borde belysas av den utredning om aktiva åtgärder som regeringen avsåg att tillsätta.⁴²

Regeringen gav 2012 *Utredningen om aktiva åtgärder mot diskriminering*⁴³ i uppdrag att dels utreda hur de aktiva åtgärderna kunde bli mer effektiva och tydligare, dels överväga om de kunde utvidgas till att omfatta fler samhällsområden. I uppdraget ingick även frågor om tillsyn och sanktioner, bl.a. att utreda om sanktionssystemet behövde förändras.

Av direktiven framgår att undersökningar av bl.a. Statskontoret i rapporten *Aktiva åtgärder mot diskriminering – effekter och kostnader*⁴⁴ hade visat att reglerna om aktiva åtgärder i DL följdes i liten utsträckning. Detta gällde särskilt inom arbetslivet, framför allt inom de mindre företagen. Statskontoret konstaterade också att det området som DO ska bevaka är för stort för att tillsynen ska bli effektiv och att DO därmed är beroende av att samverka med andra.⁴⁵

3.7.1 2014 års utrednings förslag

I betänkandet *Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering* från år 2014⁴⁶ analyseras de vanligaste sanktionerna inom området. Utredningen konstaterade att straff, dvs. fängelse eller böter, bara kan utdömas till fysiska personer, men att sanktionsavgifter kan riktas mot juridiska personer. Här hänvisade utredningen till de kriterier som bör vara uppfyllda och till att Europakonventionens grundläggande krav när det gäller straffrättsanvändning till stor del gäller även sanktionsavgifter. Vidare hänvisades till att regeringen också hade slagit fast att sanktionsavgifter endast bör förekomma inom speciella och klart avgränsade rättsområden där det relativt lätt kan fastställas

⁴² Prop. 2007/08: 95, *Ett starkare skydd mot diskriminering*, s. 347–349.

⁴³ A 2012:02, *Utredningen om aktiva åtgärder mot diskriminering*.

⁴⁴ Statskontoret 2011:4, Rapport, *Aktiva åtgärder mot diskriminering – effekter och kostnader*.

⁴⁵ Kommittédirektiv 2012:80, *Aktiva åtgärder för att förebygga diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter*.

⁴⁶ SOU 2014:41, *Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering*.

om en överträdelse skett eller inte och att de bör ses som ett komplement till övriga ingripandemöjligheter. Sanktionsavgifter borde därför enligt utredningen bara användas på områden där det är särskilt vanligt med regelöverträdelser eller där det är särskilt svårt att beräkna vinsten av överträdelsen för den som bryter mot bestämmelserna.⁴⁷

Utredningen fann därefter att det inte bör införas straff eller sanktionsavgifter vid brister i fråga om att följa reglerna om aktiva åtgärder. Skälen var att uteblivna åtgärder inte skulle vara sådana allvarliga och farliga beteenden som bör straffbeläggas och de var inte heller lämpade för sanktionsavgifter.⁴⁸ Möjligheten till vitesföreläggande skulle dock kvarstå.

I stället diskuterade utredningen vem som skulle besluta om vitesföreläggande och den föreslog att DO skulle ges rätt att utfärda vitesförelägganden om brister i efterlevnaden av aktiva åtgärder och att Nämnden mot diskriminering skulle avskaffas.⁴⁹ DO:s beslut om vitesföreläggande skulle kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. En central arbetstagarorganisation med vilken arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal skulle få göra framställan till DO och ges rätt att överklaga ett beslut som DO fattat efter en sådan framställning.

Utredningen anförde i sammanhanget även att det inte är ovanligt att en förvaltningsmyndighet, som ett led i sin tillsyn, ges rätt att besluta om materiella viten; såväl Arbetsmiljöverket som Skolinspektionen har denna möjlighet. Det som skulle skilja DO från dessa myndigheter – och alltså utgör ett argument mot en sådan ordning – är att DO har status som ombudsman och får företräda enskilda i sin verksamhet. Utredningen menade dock att detta inte utgjorde något hinder mot en rätt för DO att besluta om vitesföreläggande, särskilt om tillsyn respektive främjande och individärenden återfanns inom olika organisatoriska enheter av myndigheten. Vidare ansåg utredningen att rättssäkerhetsskäl inte längre krävde att vitesförelägganden fattades som ett kollektivt beslut av nämnd.⁵⁰

Utredningen föreslog också att det skulle finnas en bestämmelse i DL om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela verkställighetsföreskrifter om det systematiska arbetet med aktiva åtgärder, samverkan och dokumentation. Bedöm-

⁴⁷ SOU 2014:41, *Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering*, s. 336–337.

⁴⁸ A.a. s. 359–360.

⁴⁹ A.a. s. 366 ff.

⁵⁰ A.a. s. 374 ff.

ningen var att det fanns ett behov av föreskrifter eller i vart fall allmänna råd om det systematiska arbetet med aktiva åtgärder, samverkan och dokumentation. Enligt utredningen var det rimligt att föreskrifterna, efter bemyndigande från regeringen, meddelades av den expertmyndighet som bäst känner till den praktiska verksamheten kring dessa frågor. Om regeringen skulle komma fram till att DO ska ges rätt att meddela verkställighetsföreskrifter ansåg utredningen att det borde övervägas att ge Statens skolverk (Skolverket) motsvarande föreskriftsrätt för skollagsreglerad verksamhet.⁵¹

3.7.2 2016 års förslag om ändringar i ramverket för aktiva åtgärder

Förslaget i 2014 års betänkande om att DO skulle ges rätt att utfärda vitesförelägganden tillstyrktes under remissbehandlingen av DO, Statskontoret, Skolverket, Universitetskanslersämbetet, Nämnden mot diskriminering, Lärarnas Riksförbund, Sveriges antidiskrimineringsbyråer, Sveriges akademikers centralorganisation (Saco), Tjänstemännens centralorganisation (TCO) och Hörselskadades Riksförbund. Samma remissinstanser, förutom DO och Nämnden mot diskriminering, tillstyrkte även utredningens förslag om att Nämnden mot diskriminering skulle avskaffas.

DO ansåg att Nämnden mot diskriminering skulle finnas kvar men endast för att hantera framställningar om vitesföreläggande från centrala arbetstagarorganisationer. Nämnden själv ansåg att ett bättre alternativ till att helt avskaffa nämnden vore att DO:s beslut om vitesföreläggande kunde överklagas till nämnden och inte till allmän förvaltningsdomstol. Däremot avstyrkte eller ifrågasatte AD, Örebro tingsrätt, Arbetsgivarverket, Arbetsgivaralliansen och Arbetsgivarförbundet, Sveriges Kommuner och Regioner, Handikappförbunden, Landsorganisationen i Sverige, RFSL och Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige utredningens förslag att DO skulle ges rätt att utfärda vitesförelägganden och att Nämnden mot diskriminering skulle avskaffas. Invändningarna grundades på främst tre skäl:

- Det fanns en oro över att en möjlighet till vitesföreläggande inte skulle vara förenligt med DO:s olika roller.

⁵¹ SOU 2014:41, *Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering*, s. 29 och s. 331.

- Särskilt företrädarna för arbetsmarknadens parter menade att det var viktigt att deras kunskaper om diskriminering och arbetsliv togs tillvara; om förvaltningsdomstolarna skulle behandla viten skulle deras kunskaper inom området först behöva byggas upp.
- Det fanns farhågor om väntetider inom förvaltningsdomstolarna och att de långa handlingstiderna skulle vara tvistedrivande.

Regeringen föreslog 2016⁵² att Nämnden mot diskriminering skulle vara kvar och fortsätta ha rätten att pröva framställningar om vitesförelägganden enligt DL. Regeringen konstaterade att Nämnden mot diskriminering genom sin sammansättning besitter en bred och värdefull kompetens på diskrimineringsområdet, men menade att detsamma även gällde DO.

Avgörande för regeringens bedömning var därför att DO hade många olika uppgifter i sin ombudsmannaroll och att myndigheten därför inte direkt kunde jämföras med andra tillsynsmyndigheter. Det hänvisades både till DO:s främjandeuppdrag och att DO inom sitt verksamhetsområde ska informera, utbilda, överlägga och ha andra kontakter med myndigheter, företag, enskilda och organisationer, följa den internationella utvecklingen och forskningen samt föreslå författningsändringar eller andra åtgärder som kan motverka diskriminering och ta initiativ till andra lämpliga åtgärder. En annan viktig skillnad mot de flesta tillsynsmyndigheter var, vilket också AD hade påpekat, att DO kan företräda enskilda och föra talan mot en enskild arbetsgivare. Att utöver detta även ge DO möjligheten att utfärda vitesförelägganden riskerade enligt regeringen att underminera DO:s roll på andra områden.⁵³

I propositionen fördes också en diskussion om huruvida de föreslagna bestämmelserna om arbetsgivares skyldighet att arbeta med aktiva åtgärder var tillräckligt preciserade för att ett vitesföreläggande ska vara möjligt. Riksdagens ombudsmän, JO, hade i sitt remissvar pekat på att en arbetsgivare måste ges möjlighet att avgöra vilka krav som kan ställas på honom eller henne för att det ska vara möjligt att förena en sådan skyldighet med ett vitesföreläggande.

JO ansåg att det var tveksamt huruvida vitesföreläggande skulle kunna användas för de föreslagna bestämmelserna om aktiva åtgärder

⁵² Prop. 2015/16:135, *Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter*.

⁵³ A.a. s. 73–75.

utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. Nämnden mot diskriminering delade synpunkten i stort, men menade också att vitesförelägganden om lönekartläggning samt riktlinjer och rutiner i syfte att förhindra trakasserier m.m. borde kunna användas utan att det skulle behöva medföra några nämnvärda svårigheter.

Regeringens uppfattning var att de föreslagna bestämmelserna om arbetsgivares och utbildningsanordnares skyldighet att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder var tillräckligt preciserade för att kunna förenas med ett vitesföreläggande. Det framhölls också att ett eventuellt vitesföreläggande från Nämnden mot diskriminering måste utformas så att arbetsgivaren eller utbildningsanordnaren får helt klart för sig vad som krävs för att undvika att vitesbeloppet döms ut.⁵⁴

Samtidigt anförde dock regeringen att det inte var tillräckligt att endast vitessanktionera den bestämmelse som slår fast arbetsgivares skyldighet att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder. För att tillsynsmyndigheten ska kunna utöva en effektiv tillsyn och för att reglerna ska få önskad effekt bör enligt regeringen även bestämmelserna om omfattningen av skyldigheten vara vitessanktionerade.⁵⁵

Utredningens förslag om möjlighet för DO att meddela verkställighetsföreskrifter eller i vart fall allmänna råd togs inte upp i propositionen. Inte heller behandlades frågan om sanktionsavgifter.

3.8 Sammanfattning

Bestämmelserna om DO:s tillsyn och vilka sanktioner som är tillgängliga framgår av DL. Samtidigt har DO även ett främjandeuppdrag mot diskriminering och för lika rättigheter och möjligheter. DO har vidare även en talerätt och kan driva mål om diskrimineringsersättning om en enskild medger det. Som framgått av avsnitt 3.7 har DO:s olika roller tidigare haft betydelse för olika ställningstaganden avseende DO:s uppgifter.

Svensk rätt skiljer på repressiva respektive icke repressiva sanktioner. Med att en sanktion är repressiv avses att staten kan ta initiativ till sanktionen medan en icke repressiv sanktion är t.ex. möjligheten att begära skadestånd i en civilprocess. I svensk rätt utgörs sanktionssystemet i första hand av straff och särskild rättsverkan, exempelvis

⁵⁴ Prop. 2015/16:135, *Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter*, s. 76 ff.

⁵⁵ A.a. s. 76 ff.

företagsbot. Straff och särskild rättsverkan förutsätter dock att det finns ett brott, dvs. att gärningen är kriminaliserad. Vidare finns civilrättsliga sanktioner som skadestånd, vilket innebär att ersättning utgår till den skadelidande.

Slutligen finns administrativa sanktioner, bl.a. sanktionsavgifter, återkallelse av tillstånd, vitesföreläggande och vitesförbud. För administrativa sanktioner skiljer man på tillbakaverkande sanktioner som sanktionsavgift som i likhet med straff aktualiseras till följd av ett icke önskvärt beteende. Vitesföreläggande syftar i stället framåt, för att tvinga fram ett specificerat beteende och det finns två slags viten, förfarandeviten och materiella viten.

Sanktionsavgifter förekommer inom en mängd olika rättsområden. Avgifterna kan ådömas juridiska personer och kräver oftast ingen utredning om uppsåt eller vårdslöshet, i stället kan det räcka att det objektivt kan konstateras att ett regelbrott föreligger. Användningen av sanktionsavgifter förutsätter att vissa principer följs.

DL:s sanktionssystem skiljer sig åt mellan lagens 2 och 3 kap. Inledningsvis finns en möjlighet till förfarandeviten för att kunna bedriva tillsyn av både 2 och 3 kap. Det är därmed inte ett vitesföreläggande för brister utan ett första steg för att tillsyn ska kunna ske. För brister i 2 kap. (diskrimineringsförbud, repressalieförbud, utrednings- och åtgärdsskyldighet mot trakasserier) är den enda sanktionen diskrimineringsersättning som utgår till den skadelidande. Den ersättningen innehåller även en preventiv del. För 2 kap. saknas möjligheter att använda administrativa sanktioner vid brister. Avsaknaden av andra och mer verksamma sanktioner än diskrimineringsersättning kan enligt uppgift från DO till utredningen utgöra ett problem för efterlevnaden av 2 kap.

Vårt huvuduppdrag avser endast tillsyn av 3 kap. DL. Det betyder att frågor om tillsynen av 2 kap. och frågan om diskrimineringsersättning är en tillräcklig sanktion för 2 kap. faller utanför vårt uppdrag och kommer i sak inte att beröras framöver.

Samtidigt måste konstateras att det finns ett samband mellan tillsyn av 2 och 3 kap. DO har till utredningen anfört att avsaknad av sanktioner enligt 2 kap. DL kan påverka behovet av sanktioner enligt 3 kap. DL. Det kan behöva beaktas av oss.

Utredningen har också ett deluppdrag som handlar om att flytta över tillsynsansvaret för det skollagsreglerade området från DO till

Skolinspektionen för både 2 och 3 kap. DL. Det betyder att diskrimineringsersättning behandlas i det sammanhanget, se vidare kapitel 6.

För 3 kap. DL om aktiva åtgärder saknas möjlighet till diskrimineringsersättning. Den enda sanktion som finns här för brister är vitesföreläggande. DO kan hos Nämnden mot diskriminering göra en framställan om föreläggande med vite mot den som inte fullgjort sina skyldigheter om aktiva åtgärder. Detta ska vara en sista utväg, det förutsätts att försök för att få arbetsgivaren eller verksamhetsutövaren att vidta aktiva åtgärder först prövats.

Till detta kommer att DO ska använda vitet som en yttersta åtgärd först när det inte visat sig möjligt att få ett frivilligt efterföljande. DO får dessutom endast själv meddela föreläggande om viten när det handlar om uppgiftsskyldighet enligt 4 kap. 3 § DL; vid skyldighet att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder är det Nämnden mot diskriminering som beslutar om vite på begäran av DO. Om DO inte vill göra en framställning om vite får en central arbetsgivarorganisation i stället göra en sådan framställan i vissa fall, varefter nämnden ska pröva vitesföreläggandet. Slutligen är det allmän domstol som prövar utdömandet. Domstolen kan också pröva vitets lämplighet.

Vi kan också konstatera att nämnden har en ganska omfattande sammansättning med 13 ledamöter. Därigenom ges visserligen förutsättningar för att den har god kunskap om arbetslivs- och utbildningsområdet samt specifik kunskap inom vissa men inte alla, diskrimineringsgrunder. Sammansättningen kan dock, som utredningen uppfattat det, också ge upphov till nackdelar vad gäller handläggningstider.

Inom andra rättsområden är det vanligt förekommande att myndigheter utfärdar ett föreläggande och att utdömandet prövas av förvaltningsrätt. Det betyder att förvaltningsdomstolarna har en god kunskap om vitesutdömande. Enligt uppgift från Arbetsmiljöverket är tidsprocessen inte heller lång, domstolsprövningen brukar generellt sett endast ta några veckor.

4 Tillsyn över aktiva åtgärder inom arbetslivet och högre utbildning

4.1 Inledning

I det här kapitlet redogör vi översiktligt för diskrimineringslagens (2008:567), DL, krav på aktiva åtgärder i 3 kap. Redogörelsen avser aktiva åtgärder inom arbetslivet och för utbildning enligt högskolelagen (1992:1434) och utbildning som kan leda fram till en examen enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina (hädanefter benämnt högre utbildning). I kapitel 6 beskrivs de aktiva åtgärderna inom det skollagsreglerade området.

I flera delar finns det beröringspunkter mellan det systematiska arbetsmiljöarbetet och kraven på samverkan mellan arbetsgivaren och arbetstagarna i arbetsmiljölagen (1977:1160), AML, och därför jämför vi med Arbetsmiljöverkets (AV:s) tillsyn och sanktioner. Därefter följer en närmare analys av om tillsynen över aktiva åtgärder arbetslivsområdet är ändamålsenlig och effektiv. Vi avslutar med utredningens enkätundersökning av arbetsgivare som tidigare har blivit granskade av Diskrimineringsombudsmannen (DO), samt att bedöma vilka behov av åtgärder som utredningen har identifierat.

4.2 Regelverket om aktiva åtgärder

Aktiva åtgärder definieras i 3 kap. 1 § DL som ett förebyggande och främjande arbete för att inom en verksamhet motverka diskriminering och på annat sätt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

Före en lagändring 2017 omfattades endast diskrimineringsgrunderna kön, etnisk tillhörighet samt religion eller annan trosuppfattning. Det fanns då inte heller någon definition av aktiva åtgärder utan reglerna angav att åtgärder skulle vidtas i syfte att nå vissa mål. Lagen saknade dock en definition av vad som avsågs vara ett målriktat arbete.

På arbetslivsområdet gällde då att arbetsgivaren skulle vidta åtgärder för att nå vissa mål som rörde arbetsförhållanden, förvärvsarbete, föräldraskap trakasserier och repressalier, rekrytering, jämn könsfördelning. Arbetsgivaren skulle även genomföra en lönekartläggning vart tredje år. Vidare fanns krav på jämställdhetsplaner och handlingsplaner för arbetsgivare som sysselsatte minst 25 arbetstagare. De dåvarande reglerna ansågs dock otydliga förutom när det gällde plankraven samt svåra att tillämpa och utöva tillsyn över.¹

Genom lagändringen 2017 kom samtliga diskrimineringsgrunder att omfattas av lagen och ett övergripande ramverk infördes för arbetet med aktiva åtgärder.² Arbetet ska ske fortlöpande i fyra steg (undersöka, analysera, åtgärda samt följa upp och utvärdera) inom fem områden (arbetsförhållanden, löner och andra anställningsvillkor, rekrytering och befordran, utbildning och kompetensutveckling samt föräldraskap och arbete). Därutöver infördes krav på rutiner och riktlinjer i syfte att förhindra trakasserier, samt sexuella trakasserier och repressalier och dokumentationskrav ersatte plankraven. Kravet på en lönekartläggning för jämställda löner kvarstod med ett tillägg om ytterligare en jämförelsegrupp och med ändringen att lönekartläggningen skulle genomföras årligen mot tidigare vart tredje år.³ Till bestämmelserna finns ett dokumentationskrav som ersatte de tidigare kraven på specifika planer.

Den utredning som utredde hur bestämmelserna om aktiva åtgärder skulle utformas, *Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering* (SOU 2014:41), övervägde även ett förslag om att i lagen ange vilka konkreta mål som skulle uppnås, där det också konkretiserades vilka åtgärder som skulle vidtas. Utredningen förordade dock en reglering som lade tyngdpunkten på en arbetsprocess, inte på vilka enskilda

¹ SOU 2014:41, *Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering*, s. 238.

² Prop. 2015/16:135, *Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter*, s. 24.

³ A.a. s. 35 ff.

åtgärder som skulle vidtas.⁴ Regeringen delade denna bedömning och angav att en reglering som lägger tyngdpunkten på arbetsprocessen och inte på enskilda åtgärder har bättre förutsättningar att uppnå syftet med lagen.⁵

Regeringen ansåg också att det fanns en fördel med att koncentrera regleringen till krav på att arbetet skulle utföras i vissa steg eftersom det då skulle vara möjligt att interagera arbetet med aktiva åtgärder såväl i det löpande arbetsmiljöarbetet som i det arbetsplatsövergripande utvecklingsarbetet exempelvis vid verksamhetsplanering.⁶

Lagstiftningen är tvingande. Även frågan om huruvida reglerna i stället skulle vara semidispositiva utreddes i betänkandet SOU 2014:41. Utredningen kom dock fram till att reglerna skulle vara tvingande men att arbetet med att undersöka, analysera och följa upp arbetet samt utforma dokumentationen med fördel kunde fyllas ut med kollektivavtalsreglering. Regeringen delade denna bedömning och anförde att arbetet med aktiva åtgärder kan genomföras enligt ett övergripande ramverk som förmår verksamheten att ägna sig åt frågorna, sätta sina egna mål och hitta rätt åtgärder för att nå dessa.⁷

4.2.1 Ett fortlöpande och systematiskt arbete i fyra steg

Arbetsgivaren ska, enligt 3 kap. 2 § DL bedriva ett förebyggande och främjande arbete inom ramen för sin verksamhet i fyra steg där arbetsgivaren ska

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,
4. följa upp och utvärdera arbetet enligt punkterna 1–3.

⁴ SOU 2014:41, *Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering*, s. 240.

⁵ Prop. 2015/16 :135, *Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter*, s. 36.

⁶ A.a.

⁷ A.a.

Arbetet med aktiva åtgärder ska enligt 3 kap. 3 § DL ske fortlöpande och åtgärderna ska tidsplaneras och genomföras så snart som möjligt. Nedan följer en närmare genomgång utifrån förarbetena av de fyra steg som arbetsgivaren ska arbeta med.⁸

1. Undersöka

Det första steget innebär att arbetsgivaren ska undersöka den egna verksamheten för att upptäcka om det finns några risker för diskriminering eller repressalier eller om det finns andra hinder för enskildas rättigheter och möjligheter i verksamheten. Begreppet hinder avser såväl reella hinder som hinder i form av attityder och strukturer. Det handlar alltså inte om att undersöka vilka behov en enskild arbetstagare har utan om en generell översyn av riktlinjer och rutiner samt attityder och normer i den egna verksamheten. Avsikten med undersökningen är därmed inte att det ska ske någon form av kartläggning på individnivå utan den ska ske på en generell nivå.⁹

Undersökningen av verksamhetens ska ske utifrån samtliga diskrimineringsgrunder.¹⁰ Exakt hur undersökningen ska ske är upp till varje arbetsgivare att avgöra utifrån förutsättningarna på den specifika arbetsplatsen.

2. Analysera

I nästa steg ska arbetsgivaren analysera resultatet av undersökningen. Analysen bör omfatta orsakerna till upptäckta hinder och risker i verksamheten dvs. varför det ser ut som det gör. Hur omfattande analysen ska vara för att nå upp till lagens krav varierar utifrån vilken art och storlek verksamheten har. För att nå upp till lagens krav på analys bör det i normalfallet vara tillräckligt med en genomgång och överväganden på ledningsnivå. Därutöver finns en samverkansskyldighet mellan arbetsgivare och arbetstagare som omfattar hela arbetet med aktiva åtgärder se avsnitt 4.2.6.

⁸ SOU 2014:41, *Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering*; prop. 2015/16:135, *Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter*.

⁹ Prop. 2015/16:135, *Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter*, s. 37.

¹⁰ A.a.

3. Planera och genomföra åtgärder

När analysen är klar ska arbetsgivaren genomföra de främjande och förebyggande åtgärder som skäligen kan krävas. De åtgärder som arbetsgivaren ska göra bör tidsplaneras och genomföras så snart som möjligt beroende på vilka åtgärder som ska genomföras. Det är inte förenligt med lagstiftningen att lämna konstaterade problem helt utan åtgärd eller att vidta betydelselösa åtgärder. Skälighetsbedömningen görs med hänsyn till resurser, behov och andra omständigheter i det enskilda fallet.¹¹

4. Följa upp och utvärdera arbetet

Slutligen ska arbetsgivaren följa upp arbetet med aktiva åtgärder genom att utvärdera arbetet med undersökning, analys och åtgärder. Av förarbetena framgår att arbetsgivaren bör utvärdera resultatet av arbetet för att kunna ta ställning till hur arbetet och de planerade åtgärderna har fungerat samt om kortsiktiga respektive långsiktiga mål har uppfyllts.¹² Erfarenheterna bör vara en del av underlaget inför nästa undersökning av verksamheten.¹³

4.2.2 Ett arbete inom fem områden

Arbetet med aktiva åtgärder ska genomföras inom ramen för arbetsgivarens verksamhet och arbetet omfattar fem områden enligt 3 kap. 5 § DL, se nedan. Enligt betänkandet *Nya regler om aktiva åtgärder* (SOU 2014:41) var skälet för specialregleringen att bestämmelserna om en systematisk arbetsmetod behövde göras mer konkreta för tillämparen.¹⁴

Regeringen delade uppfattningen och anförde att de utpekade områdena är uttömmande på det sättet att det är dessa som ska finnas med i arbetet med aktiva åtgärder och som tillsynsmyndigheten kan granska och vid behov ansöka om föreläggande om vite för. Arbetet

¹¹ Prop. 2015/16:135, *Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter*, s. 38.

¹² De långsiktiga och kortsiktiga målen framgår av förarbetena, men är inte ett uttryckligt lagkrav.

¹³ Prop. 2015/16:135, *Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter*, s. 38.

¹⁴ SOU 2014:41, *Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering*, s. 301.

kunde dock självfallet, enligt regeringen, avse även andra områden i verksamheten än de som räknas upp i paragrafen, t.ex. efter överenskommelse med arbetstagarorganisationerna. Sådana områden omfattas dock inte av skyldigheten i diskrimineringslagen.¹⁵ Nedan beskriver vi de fem områden där arbetsgivare ska genomföra arbete med aktiva åtgärder.

1. Arbetsförhållanden

Av förarbetena framgår att det arbetsmiljörättsliga regelverket belyser vad som ska förstås med arbetsförhållanden enligt DL.¹⁶ Arbetsmiljöverkets föreskrifter omfattar fysiska, sociala och organisatoriska arbetsförhållanden. Med sociala förhållanden avses den psykosociala arbetsmiljön medan organisatoriska förhållanden omfattar arbetsfördelning och organisering av arbete, inklusive fördelningen av heltids- och deltidsanställningar samt fördelning av visstidsanställningar och tillsvidareanställningar.¹⁷

I undersökningen av arbetsförhållandena inom verksamheten ingår även att undersöka om det förekommer, eller finns risk för, trakasserier utifrån alla sju diskrimineringsgrunder och sexuella trakasserier. Arbetet kan integreras i det arbete som ska göras enligt bestämmelserna om kränkande särbehandling i AV:s föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4), se avsnitt 4.6.¹⁸ Det ska dock understrykas att en arbetsgivare har skyldighet känna till vad som behöver göras för att uppfylla reglerna både inom DL och AML.

2. Bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor

Arbetsgivaren ska undersöka och analysera bestämmelser och praxis för löner och andra anställningsvillkor som tillämpas i verksamheten. Arbetet ligger på strukturell nivå, inte på individnivå och det avser att undersöka arbetsgivarens generella förhållningssätt i form av riktlinjer, kriterier för lönesättning och andra ställningstaganden.¹⁹

¹⁵ Prop. 2015/16:135, *Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter*, s. 41.

¹⁶ A.a. s. 101.

¹⁷ A.a. s. 101.

¹⁸ A.a. s. 43.

¹⁹ A.a.

3. Rekrytering och befordran

Arbetet med aktiva åtgärder ska omfatta rekrytering och befordran och här avser undersökningen i första hand om hur det sker, undersökningen handlar alltså inte om att registrera eller undersöka vilka arbetstagare som rekryterats eller befordrats i verksamheten. Undersökningen kan t.ex. handla om att analysera vilken rekryteringspolicy eller vilka rutiner vid befordran som finns i verksamheten och om dessa kan utestänga vissa sökande eller om dokumenten behöver göras kända i verksamheten.

Utifrån undersökningen och analysen ska därefter lämpliga åtgärder vidtas, t.ex. att utlysa alla lediga tjänster och erbjuda kompetensutveckling och utbildning för att främja möjligheter till befordran.

4. Utbildning och övrig kompetensutveckling

Arbetsgivaren ska vidare undersöka och analysera om det finns några risker eller hinder som gör att den utbildning eller kompetensutveckling som erbjuds medarbetarna inte kommer alla till del på ett likvärdigt sätt, oavsett diskrimineringsgrund. Detta kan ske utan att en kartläggning görs utifrån diskrimineringsgrund, en kartläggning utifrån diskrimineringsgrund bör dessutom i möjligaste mån undvikas förutom när det gäller kön och ålder. Vad gäller diskrimineringsgrunden kön bör arbetsgivaren sträva efter en jämn könsfördelning.²⁰

5. Möjligheter att förena förvärvsarbete med föräldraskap

Arbetet med de aktiva åtgärderna omfattar också en undersökning om möjligheterna att förena förvärvsarbete med föräldraskap. Undersökningen och analysen ska omfatta frågan om hur verksamheten fungerar för den som är förälder och uppmärksamma om det finns faktorer som kan försvåra för möjligheterna att ta ansvar för barn och hem. Åtgärderna kan t.ex. avse flexitid eller begränsning av övertid.²¹

²⁰ Prop. 2015/16:135, *Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter*, s. 44.

²¹ Prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering*, s. 330 f.

4.2.3 Riktlinjer och rutiner

Arbetsgivaren ska ha riktlinjer och rutiner för verksamheten i syfte att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och sådana repressalier som är förbjudna enligt 2 kap. 18 § DL. Enligt 3 kap. 6 § DL ska arbetsgivaren även följa upp och utvärdera riktlinjerna och rutinerna. Syftet med riktlinjerna är att tydliggöra att en arbetsgivare inte accepterar sexuella trakasserier, trakasserier som har samband med någon diskrimineringsgrund eller repressalier. Rutinerna ska ge praktisk vägledning om hur arbetsgivaren hanterar trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier. Det ska framgå av rutinen till vem den som upplever sig utsatt kan vända sig till och vem som ansvarar för att den påstådda händelsen eller händelserna utreds.

Det bör också nämnas att arbetsgivaren har ett utredningsansvar enligt 2 kap. 3 § DL när arbetsgivaren får kännedom om att arbetstagaren, i samband med arbetet, anser sig utsatt för sexuella trakasserier eller trakasserier. Av förarbetena framgår att det inte krävs att arbetstagaren gör en formell anmälan till arbetsgivaren för att utredningsansvaret ska inträda.²²

4.2.4 Främja en jämn könsfördelning

Arbetsgivaren ska vidare genom utbildning, annan kompetensutveckling och andra lämpliga åtgärder främja en jämn könsfördelning i skilda typer av arbeten, inom olika kategorier av arbetstagare och på ledande positioner vilket framgår av 3 kap. 7 § DL. Det kan t.ex. handla om att arbetsgivaren upprättar utbildnings- och kompetensutvecklingsplaner för att män och kvinnor ska kunna befordras till högre tjänster.²³ Den undersökning som arbetsgivaren har genomfört inom ramen för det aktiva åtgärdsarbetet bör ligga till grund för åtgärder som främjar en jämn könsfördelning.²⁴ Arbetsgivaren ska följa upp och utvärdera de åtgärder som vidtas enligt första stycket enligt 3 kap. 7 § andra stycket DL.

²² Prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering*, s. 296–297.

²³ Prop. 2015/16:135, *Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter*, s. 46.

²⁴ A.a. s. 46.

4.2.5 Arbetet med lönekartläggning

Arbetsgivaren ska kartlägga och analysera bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor som tillämpas hos arbetsgivaren enligt 3 kap. 8 § 1 DL. Arbetsgivaren ska vidare, enligt 3 kap. 8 § 2 DL, kartlägga och analysera löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt. Reglerna om lönekartläggning DL gäller samtliga arbetsgivare, oavsett storlek.²⁵ En arbetsgivare ska varje år genomföra en lönekartläggning med syftet att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män.

Arbetsgivaren ska även enligt 3 kap. 9 § DL analysera de löneskillnader som upptäcks under kartläggningen för att se om det kan finnas ett direkt eller indirekt samband med kön. Analysen ska särskilt avse skillnader mellan

- kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika; för att det ska anses vara lika arbete krävs inte att de arbeten som jämförs är identiskt lika men de huvudsakliga arbetsuppgifterna måste vara densamma,
- grupper med arbetstagare som utför kvinnodominerat arbete och grupper med arbetstagare som utför likvärdigt arbete men som inte är eller brukar anses vara kvinnodominerat; arbetet betraktas som kvinnodominerat när andelen kvinnor uppgår till eller överstiger 60 procent,
- grupper med kvinnodominerade arbeten och grupper med arbeten med lägre krav som inte är eller brukar anses vara kvinnodominerat men som ändå har högre lönenivå trots att kraven i arbetet bedöms vara lägre.

Av 3 kap. 10 § DL framgår att ett arbete är likvärdigt med ett annat arbete om det vid en samlad bedömning av de krav som arbetet ställer och dess natur kan anses ha lika värde jämfört med det andra arbetet. Bedömningen av vilka krav som arbetet ställer ska göras utifrån kriterier som kunskap och färdigheter, ansvar och ansträngning. Det är alltså arbetets krav som ska bedömas, inte enskildas

²⁵ Prop. 2015/16:135, *Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter*, s. 49.

kompetens eller kvalifikationer. När det gäller arbetets natur ska särskilt arbetsförhållandena beaktas.

4.2.6 Samverkan

Enligt 3 kap. 11 § DL ska arbetsgivare och arbetstagare samverka i arbetet med aktiva åtgärder. Normalt sker denna samverkan mellan arbetsgivaren och arbetstagarna genom arbetstagarorganisationerna. Om facklig representation saknas på arbetsplatsen krävs det att arbetsgivaren tar ställning till hur samverkan ska ske med arbetstagarna. Samverkansskyldigheten omfattar hela arbetet med aktiva åtgärder dvs. från undersökning och analys till eventuella åtgärder som behöver vidtas samt uppföljning och utvärdering.²⁶

4.2.7 Information till arbetstagarorganisationerna

Arbetsgivaren har informationsskyldighet gentemot den eller de arbetstagarorganisationer som arbetsgivaren är bunden till av ett kollektivavtal enligt 3 kap. 12 § DL. Denna skyldighet omfattar allt arbete med aktiva åtgärder. Skyldigheten innebär däremot inte något krav på att komma överens med arbetstagersidan. Information som avser en enskild arbetstagers lön eller andra förhållanden omfattas av sekretess respektive tystnadsplikt.²⁷

4.2.8 Dokumentation

En arbetsgivare som vid ingången av kalenderåret sysselsatte 25 eller flera arbetstagare ska under året skriftligen dokumentera arbetet med aktiva åtgärder enligt 3 kap. 13 § DL.

Dokumentationen ska innehålla

1. en redogörelse av alla delar av arbetet som anges i lagen,
2. en redogörelse för de åtgärder som vidtas och planeras i syfte att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier samt främja en jämn könsfördelning på arbetsplatsen,

²⁶ Prop. 2015/16:135, *Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter*, s. 54.

²⁷ A.a. s. 55.

3. en redovisning av resultatet av lönekartläggningen och den analys som ska göras enligt lag,
4. en redovisning av vilka lönejusteringar och andra åtgärder som behöver vidtas för att åtgärda förekommande löneskillnader som har direkt eller indirekt samband med kön,
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,
6. en redovisning och utvärdering av hur föregående års planerade åtgärder har genomförts,
7. en redogörelse för hur samverkansskyldigheten fullgörs.

Dokumentationen ska fungera som ett stöd i arbetet med aktiva åtgärder. Dokumentationen behövs också för en effektiv tillsyn av reglerna inom området.²⁸ Arbetsgivare som vid ingången av kalenderåret sysselsatte mellan 10 och 24 arbetstagare omfattas av kravet att skriftligen dokumentera lönekartlägningsarbetet. Dokumentationen ska innehålla de uppgifter som anges i punkterna 3–6 ovan samt en redogörelse för hur samverkanskyldigheten med de fackliga organisationerna fullgörs i fråga om lönekartläggningen. Dokumentationen ska upprättas årligen. Arbetsgivare med färre än 10 anställda är undantagna från dokumentationsskyldigheten men de är ändå skyldiga att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder.

4.3 Särskilt om aktiva åtgärder inom högre utbildning

På samma sätt som för arbetsgivare innebär arbetet med aktiva åtgärder inom högre utbildning att utbildningsanordnaren ska bedriva ett förebyggande och främjande arbete för att motverka diskriminering och på annat sätt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder enligt 3 kap. 1 § DL. Av 3 kap. 2 § DL framgår att detta ska genomföras fortlöpande i fyra steg; undersöka, analy-

²⁸ Prop. 2015/16:135, *Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter*, s. 57.

sera orsaker, vidta åtgärder samt följa upp och utvärdera hela arbetet med aktiva åtgärder, se avsnitt 4.2.1.

Arbetet med de aktiva åtgärderna hos utbildningsanordnare inom den högre utbildningen ska omfatta fem områden, enligt 3 kap. 17 § DL, som vi beskriver nedan.

1. Antagnings- och rekryteringsförfarande

Regler om tillträde till högre utbildning och antagning till högskolor och universitet är reglerat i högskolelagen (1992:1434), högskoleförordningen (1993:100) och i föreskrifter från Universitets- och högskolerådet samt i föreskrifter som de olika lärosätena har antagit. Bestämmelser om behörighet finns även i andra författningar t.ex. förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet och förordningen (2011:686) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen. Att inte anta en student av skäl som har samband med någon diskrimineringsgrund är förbjudet enligt 2 kap. 5 § DL.²⁹

Tillträdesreglerna ger inte högskolorna möjlighet att åstadkomma en jämnare könsfördelning. För att främja lika möjligheter att söka olika utbildningar bör utbildningsanordnare därför kontinuerligt arbeta aktivt med sin rekrytering så att utbildningarna kan tilltala sökanden med olika bakgrund. Det kan t.ex. handla om hur verksamheten beskrivs i olika informationsmaterial och i sin marknadsföring. När det gäller antagningsförfarandet kan det t.ex. avse hur utbildningsanordnaren agerar vid annonsering.

Tillträdesförfarandet består av två delar, behörighet och urval. För att kunna antas till en utbildning måste sökanden vara behörig (grundläggande och särskild behörighet). Urval görs bara om det finns fler sökande än platser. När det gäller tillträdesförfarandet måste utbildningsanordnaren arbeta med att se över urvalsgrunder och behörighetsvillkor så att det inte finns någon risk för diskriminering eller att uppställda villkor till utbildningen inte på något sätt begränsar några gruppers intresse av att söka den tänkta utbildningen. Därutöver måste utbildningsanordnaren se över hur antagningen går till i praktiken.

²⁹ Prop. 2015/16:135, *Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter*, s. 64.

2. Undervisningsformer och organisering av utbildningen

Undervisningsformerna vid högre utbildning varierar och innefattar allt från föreläsningar, distansundervisning, seminarier osv. Olika former av undervisning passar olika människor. En del av undervisningens utformning handlar också om när och var den äger rum. I arbetet med aktiva åtgärder i denna del bör det undersökas om det finns en risk för negativ påverkan som kan undvikas.³⁰

3. Examinationer och bedömningar av studenternas prestationer

Regler för examination finns i högskoleförordningen. Formerna för bedömningen ska finnas i en kursplan som meddelas av högskolan. På samma sätt som tillträdesförfarandet är reglerna utformade för att motverka diskriminering. Det är dessutom förbjudet, enligt 2 kap. 5 § DL, att diskriminera någon student vid t.ex. examination.

4. Studiemiljö

Studenternas studiemiljö omfattar både den fysiska och psykosociala miljön. Studenterna ska kunna vistas i högskolan utan att hindras av något som har samband med en diskrimineringsgrund. Högskolorna har ett ansvar enligt 1 kap. 11 § högskoleförordningen för att studenterna ska ha en god studiemiljö. Till detta kommer arbetsmiljölagens krav på ett systematiskt arbetsmiljöarbete.

Den fysiska miljön avser lokalernas utformning, hjälpmedel, utrustning osv. Den psykosociala miljön omfattar t.ex. bemötandefrågor och sociala aktiviteter.

I undersökningen avseende studiemiljön ingår att undersöka om det förekommer trakasserier, eller risker för trakasserier och sexuella trakasserier. Undersökningen som avser studiemiljön kan även innefatta hur jargongen är på högskolan t.ex. om det förekommer rasistiska skämt.³¹

³⁰ Prop. 2015/16:135, *Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter*, s. 65.

³¹ A.a. s. 66–67.

5. Möjligheter att förena studier med föräldraskap

I likhet med arbetslivet kan det finnas svårigheter att kombinera föräldraskap och studier. Utbildningsanordnaren ska därför utreda behovet av åtgärder för att främja möjligheter att förena föräldraskap med studier. Det kan t.ex. handla om hur undervisningen organiseras och när den förläggs.

4.3.1 Riktlinjer och rutiner för att förhindra trakasserier

Utbildningsanordnare ska ha riktlinjer och rutiner för verksamheten för att förhindra trakasserier och sexuella trakasserier enligt 3 kap. 18 § DL. En skillnad gentemot arbetslivet är att det inte finns något krav på rutiner och riktlinjer för repressalier. Anledningen härtill är att det inte har framkommit några indikationer på att problemen är lika stora när det gäller andra företeelser än trakasserier i studiemiljön.³²

4.3.2 Samverkan

I arbetet med aktiva åtgärder ska utbildningsanordnaren samverka med dem som deltar i utbildningen och med anställda i verksamheten enligt 3 kap. 19 § DL. Samverkansskyldigheten omfattar hela arbetet med aktiva åtgärder. Samverkan får utformas utifrån varje enskild utbildningsverksamhet och högskolan får avgöra vilka anställda som berörs av skyldigheten att samverka. Det är högskolan som ansvarar för att samverkan sker.

Samverkan ska vara en del av arbetet i alla de steg som ingår i arbetet med aktiva åtgärder dvs. från undersökning till eventuella åtgärder som behöver vidtas och följas upp.

4.3.3 Dokumentationskrav

Utbildningsanordnaren ska varje år skriftligen dokumentera arbetet med aktiva åtgärder enligt 3 kap. 20 § DL. Dokumentationen bör ske löpande. Dokumentationen ska avse alla delar av utbildningsanordnarens arbete med aktiva åtgärder.

³² SOU 2014:41, *Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering*, s. 308; prop. 2015/16:135, *Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter*, s. 68.

4.4 Vite som enda sanktion

I tillsynen över aktiva åtgärder i 3 kap. DL finns i dag, som tidigare beskrivits i avsnitt 3.5. inga sanktioner utöver föreläggande med vite. Den som inte fullgör sina skyldigheter att bedriva ett fortlöpande arbete med aktiva åtgärder kan vid vite föreläggas att göra det av Nämnden mot diskriminering efter en framställan av DO och om DO inte gör någon framställan om vitesföreläggande kan i stället en central arbetstagarorganisation göra det. Det förutsätter dock att arbetsgivaren är bunden till arbetstagarorganisationen av kollektivavtal. DO har även möjlighet att vitesförelägga den som efter begäran om uppgifter inte inkommer med dessa till myndigheten. Denna möjlighet till vitesföreläggande avser dock inte konstaterade brister utan om möjligheten att kunna bedriva tillsynen. Ett beslut om vite från DO får överklagas till Nämnden mot diskriminering.

4.5 DO:s tillsyn över aktiva åtgärder i praktiken

Det finns inga generella handlägningsrutiner för hur tillsynen över aktiva åtgärder hos DO ska bedrivas, utöver de generella riktlinjer som gäller vid tillsyn. DO sammanfattar generellt sett sina handlägningsrutiner om aktiva åtgärder på följande sätt:

1. Beslut om tillsynsinsats fattas.
2. Adressuppgifter till tillsynsobjekt tas fram.
3. DO skriver till tillsynsobjektet och begär uppgifter inom ett visst datum.
4. Påminnelser skickas ut vid behov.
5. De inlämnade uppgifterna går igenom av utredare som gör en bedömning av det inkomna materialet.
6. Utredaren skriver beslutsutkast. Utredare med beslutsdelegation fattar beslut; i annat fall föredras besluten för beslut av beslutsfattare.
7. Beslutet expedieras till tillsynsobjektet.

DO väljer enligt uppgift till utredningen att inleda tillsyn bl.a. utifrån faktorer som storlek på arbetsgivaren eller utbildningsanordnaren, om det bedöms effektivt utifrån DO:s resurser att tillsyna just den eller de aktörerna, om uppgifter om missförhållanden kommit till DO:s kännedom samt vilket genomslag tillsynen kan få generellt.

I tillsynsärendena får tillsynsobjektet alltså ett beslut om huruvida objektet i fråga uppfyller kraven i lagen samt, i förekommande fall, information om vad eventuella brister består i. Beslutet har inga direkta rättsverkningar och går inte att överklaga, utan kan ses som uttryck för DO:s uppfattning såsom tillsynsmyndighet. DO informerar i vissa ärenden att myndigheten kan komma att återkomma med en uppföljning för att kontrollera efterlevnaden, och i andra ärenden anger DO att man kommer att återkomma till tillsynsobjektet för att kontrollera att lagen följs.³³ Ärenden kan också avslutas med olika synpunkter eller rekommendationer.³⁴

Som exempel kan nämnas ett ärende som rörde arbetsgivarens skyldighet att åtgärda upplevda trakasserier på arbetsplatsen, direkt diskriminering och repressalier. DO granskade även tillsynsobjektets riktlinjer och rutiner för att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier i verksamheten. I beslutet bedömde DO bl.a. att arbetsgivaren brustit i sin skyldighet att utreda upplevda trakasserier. DO konstaterade också att det fanns vissa brister i tillsynsobjektets rutiner eftersom det inte framgick tydligt av rutinerna vem en arbetstagare skulle vända sig till i det fall denna blivit utsatt för trakasserier, sexuella trakasserier eller repressalier. Vidare fann DO att rutinerna hade gjorts beroende av att arbetstagaren samtyckte till att arbetsgivaren vidtog åtgärder efter att den fått kännedom om trakasserier. DO bedömde att villkoret att arbetstagarens skulle samtycka förmedlade en felaktig bild av de rättigheter och skyldigheter som följer av 2 kap. 3 § DL. DO avslutade ärendet med dessa synpunkter.³⁵

Enligt DO avgörs frågan om huruvida en uppföljning ska ske utifrån myndighetens tillgängliga resurser och en bedömning av en sådan åtgärds effektivitet i förhållande till myndighetens övriga upp-

³³ Se t.ex. DO:s beslut GRA 2019/152, TIL 2018/213, TIL 2018/428, GRA 2017/397 och GRA 2017/474.

³⁴ Se t.ex. DO:s beslut GRA 2017/122 och TIL 2018/342. Båda ärendena inleddes med en anmälan från en enskild om utrednings och åtgärdsskyldigheten enligt 2 kap. DL. DO inledde också tillsyn enligt 3 kap. i dessa ärenden.

³⁵ DO:s beslut, GRA 2017/75.

gifter. Vidare görs en avvägning i förhållande till behovet av tillsyn i det enskilda fallet respektive behovet av att granska aktörer som inte tidigare har kontrollerats.

4.5.1 Sammanfattning av DO:s tillsyn av aktiva åtgärder 2009–2020

I detta avsnitt beskriver vi i korthet DO:s arbete med tillsyn över aktiva åtgärder 2009–2020. Beskrivningen avser de större tillsynsinsatser som DO genomfört av olika branscher. Tillsyn av enskilda aktörers arbete med aktiva åtgärder som har skett inom ramen för DO:s ordinarie arbete redovisas inte.

År 2009 lämnade DO en ansökan om vitesföreläggande till Nämnden mot diskriminering. Ansökan avsåg ett ärende som övertagits från dåvarande Jämställdhetsombudsmannen och rörde framställan vitesföreläggande om lönekartläggning.³⁶ Vitesframställan avslogs av nämnden.

År 2010 inledde DO en tillsyn av tio regioners (tidigare landstings) arbete med aktiva åtgärder. DO granskade även 14 högskolor som anordnade läkar- och sjuksköterskeutbildning. Granskningarna presenterades i rapporten *Rätten till sjukvård på lika villkor*.³⁷ I samband med granskningen av landstingen höll DO möte och hade kontakter med Sveriges Kommuner och Landsting (nuvarande Sveriges Kommuner och Regioner). DO anordnade informationsträffar för landstingen och berörda fackförbund för att informera om den kommande granskningen och om regleringen i DL. Därefter begärde DO in landstingens jämställdhetsplaner och övrig dokumentation. I granskningen ingick inte bestämmelserna om lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner. I samband med granskningen genomförde DO även arbetsplatsbesök inom ramen för granskningen i syfte att lära sig mer om tillsyn av komplexa organisationer med många verksamheter och anställda.

Samtliga landsting behövde komma in med kompletteringar för att leva upp till lagens krav. Efter kompletteringarna bedömde DO att samtliga landsting utom ett levde upp till lagkraven.

År 2012 granskade DO arbetet med lönekartläggning hos 35 privata arbetsgivare och samma år granskades 35 grundskolors arbete

³⁶ Å 1-09 Diskrimineringsombudsmannen/ Holmen Paper Aktiebolag.

³⁷ Diskrimineringsombudsmannen. Rapport, *Rätten till sjukvård på lika villkor*, 2012.

för att förebygga trakasserier i skolan. DO bedömde att många av arbetsgivarna saknade kunskap om den metodik som lagen föreskriver för jämställdhetsanalys av löner. Granskningen av grundskolorna visade att en majoritet av utbildningsanordnarna hade brister vad gällde mål och åtgärder för att förebygga trakasserier och sexuella trakasserier i de granskade likabehandlingsplanerna.

År 2013 genomfördes en uppföljning av handlingsplaner för jämställda löner hos 470 arbetsgivare som ingick i den tidigare Jämställdhetsombudsmannens granskning 2006–2008 (den s.k. miljongranskningen). Uppföljningen visade att nästan 75 procent av arbetsgivarna fortfarande arbetade aktivt för jämställda löner och att det fortfarande fanns osakliga löneskillnader som behövde rättas till.

År 2013 inledde DO även tillsyn av 40 små arbetsgivares arbete med aktiva åtgärder där 26 procent levde upp till lagens krav. DO konstaterade att det ofta brast i redovisningen av åtgärder som gällde arbetsförhållanden och trakasserier. Inom utbildningsområdet genomförde DO en tillsyn av 20 högskolors likabehandlingsplaner.

Under 2013/2014 genomförde DO tre temagranskningar med anledning av ett uppdrag från regeringen om att både utöka arbetet med tillsyns- och främjandeinsatser vad gäller arbetsgivarnas lönekartläggningar samt universitets och högskolors arbete med aktiva åtgärder. Med anledning av uppdraget genomförde DO tillsyn av arbetet med lönekartläggning och handlingsplaner för jämställda löner hos 50 regioner/regionägda bolag, 100 privata arbetsgivare samt tillsyn av 42 högskolor och universitets likabehandlingsplaner.

Granskningen visade att de privata företagen i stort bedrev ett arbete för jämställda löner. En majoritet av arbetsgivarna hade dock brister i arbetet på en eller flera punkter. DO konstaterade i återrapporteringen till regeringen att granskningen visade att tillsyn är ett viktigt verktyg i arbetet med att minska löneskillnaderna mellan kvinnor och män. Detta då granskning kan stimulera arbetsgivarnas arbete inom området.

När det gällde temagranskningarna med fokus på löner förekom ofta brister i kartläggning och analys av löneskillnader mellan kvinnor och män, som utför arbete som är att betrakta som likvärdigt. Av de högskolor som DO granskade bedömdes 19 av dem ha en likabehandlingsplan som uppfyllde lagens krav.

DO inledde under 2014 en granskning av cirka 250 utbildningsanordnares arbete med aktiva åtgärder. De flesta avslutades av DO

med beslut om att de hade brister i arbetet med likabehandlingsplaner. Det saknades ofta en redovisning av uppföljning och utvärdering av hur föregående planer hade genomförts. Relativt ofta saknades också åtgärder eller beredskap för att hantera eller förebygga sexuella trakasserier.

År 2015 genomförde myndigheten efter regeringsuppdrag en tillsyn av cirka 100 mindre, dvs. med färre än 50 anställda arbetsgivares arbete med jämställdhetsplaner. Ett fåtal arbetsgivare uppfyllde lagens krav på att upprätta jämställdhetsplaner. Det fanns ofta brister i redovisningen av åtgärder om arbetsförhållanden och jämn könsfördelning liksom i redovisning av hur planerade åtgärder genomförts.

År 2016 inleddes en tillsyn av 190 statliga myndigheters jämställdhetsplaner inklusive handlingsplaner för jämställda löner. Resultatet av tillsynen visade att drygt 90 procent av myndigheterna hade aktuella jämställdhetsplaner, cirka hälften av dem innehöll dock brister. Återkommande brister var avsaknad av redovisning och utvärdering av åtgärder i tidigare jämställdhetsplaner samt att handlingsplan för jämställda löner saknades.

Efter att lagändringen om aktiva åtgärder trädde i kraft 2017 inledde DO en tillsyn av samtliga kommuner och regioner. Tillsynen rörde tillsynsobjektens rutiner och riktlinjer för att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier enligt 3 kap. 6 § DL. Tillsynen visade att 90 procent av kommunerna och regionerna hade brister i sitt arbete med riktlinjer och rutiner mot trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier.

I samband med *metoo*-uppropen utvidgades tillsynen till olika branscher. Inom it-branschen granskades 150 företag, inom kultur, media och juridik granskades 92 företag, inom bygg- och anläggning granskades 180 företag och inom hotell- och restaurangbranschen granskades 150 företag. Tillsynen visade att 80–90 procent av arbetsgivarna hade brister i arbetet med riktlinjer och rutiner mot trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier.

För närvarande (2020) genomför DO en uppföljningstillsyn av de kommuner och regioner som fick kritik vid tillsynen 2017–2018.

Myndigheten inledde 2019 tillsyn av 12 högskolors- och universitets arbete med aktiva åtgärder. Tillsynen avser hela arbetet med aktiva åtgärder.

Inom utbildningsområdet har DO därutöver granskat utbildningsanordnares arbete med aktiva åtgärder i samband med att DO i en-

skilda fall inlett tillsyn av huruvida utbildningsanordnaren levt upp till utrednings- och åtgärdsskyldigheten enligt 2 kap. 7 § DL. Den delen av tillsynen har syftat till att uppmärksamma utbildningsanordnaren på lagändringarna. Mellan den 1 september 2016 och 27 september 2018 bedömde DO i 62 av 99 ärenden att utbildningsanordnare hade brister i arbetet med aktiva åtgärder eller lämnade i övrigt synpunkter på utbildningsanordnarens arbete.

DO har också uppgett att de i några fall enbart granskat arbetet med aktiva åtgärder för enskilda utbildningsanordnare och arbetsgivare.

DO har därutöver utvecklat en digital guide och genomfört informationskampanjer och kunskapshöjande insatser riktade till arbetsgivare genom bl.a. utbildningar, seminarier och annonser.

Slutsatser

Vi kan konstatera att DO:s tillsyn påvisat ganska stora brister hos tillsynsobjekten i regelefterlevnaden när det gäller aktiva åtgärder, både före och efter lagändringarna 2017. Generellt sett avslutas DO:s granskningar med beslut där brister konstateras, men oftast vidtas inga andra åtgärder. År 2019–2020 har dock en mer systematisk uppföljning av tidigare konstaterade brister från en granskning 2017 genomförts. DO har de senaste tio åren inte gjort någon framställan om vitesföreläggande till Nämnden mot diskriminering.

4.6 Jämförelse med Arbetsmiljöverkets arbete

AV är en myndighet som har i uppdrag att se till att lagar om arbetsmiljö- och arbetstider följs av företag och organisationer. AML är en ramlag som dels tar upp grundläggande regler om skyldigheter för en arbetsgivare och andra skyddsansvariga dels anger hur arbetsmiljöarbetet ska organiseras. AML omfattar i princip varje verksamhet där en arbetstagare utför arbete för en arbetsgivares räkning. Med arbetstagare likställs enligt 1 kap. 3 § AML även den som genomgår utbildning med undantag för barn i förskolan och elever i fritidshemmet.

Regeringen har utfärdat en arbetsmiljöförordning (1977:1166) med vissa kompletterande regler.

Riksdagen har i 4 kap. AML gett regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer omfattande befogenheter att utfärda före-

skrifter om arbetsmiljön. Regeringen har sedan i lämnat dessa befogenheter vidare till AV i arbetsmiljöförordningen. AV:s föreskrifter förkortas AFS (Arbetsmiljöverkets författningssamling). Inom vissa områden har AV även fått bemyndigande att meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift ska tas ut om en överträdelse har skett av en föreskrift.

AV har rätt att få de upplysningar, handlingar och prov samt påkalla de undersökningar som behövs för att myndigheten ska kunna utöva sin tillsyn. Myndigheten har även rätt att få tillträde till ett arbetsställe och där göra undersökningar och ta prover. AV har en särskild avdelning för inspektionsverksamheten. Avdelningen består av fem regioner i landet. Inspektörerna har till uppgift att kontrollera att arbetsgivare och andra som ansvarar för arbetsmiljön lever upp till de krav som ställs i AML och föreskrifterna. Om AV vid sina inspektioner eller på annat sätt får kännedom om att en arbetsgivare bryter mot lagen eller en föreskrift får i allmänhet arbetsgivaren ett inspektionsmeddelande från AV. I inspektionsmeddelandet beskrivs vilka brister myndigheten har sett vid inspektionen och vad som behöver rättas till. Inspektionsmeddelandet är inte juridiskt bindande, utan ska ses som en möjlighet att frivilligt rätta till de brister som påtalas. Om inspektionsmeddelandet inte följs kan AV dock besluta om förelägganden eller förbud och ett sådant beslut får förenas med vite. Vitesföreläggande utfärdas av AV och kan överklagas av arbetsgivaren till förvaltningsrätten. Frågan om vitets utdömande prövas, i förekommande fall, av förvaltningsrätten efter ansökan av AV. Kontrollen av förbuden kompletteras även av att ett skyddsombud har rätt att stoppa ett arbete som sker i strid med förbudet, se vidare nedan.

Om någon inte följer ett föreläggande kan AV besluta att rättelse ska ske på verksamhetens bekostnad.

Som nämnts tidigare har AV bemyndigats att inom vissa områden utfärda föreskrifter om att sanktionsavgift kan tas ut för överträdelser av AV:s föreskrifter. Sanktionsavgiften ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet, dvs. strikt ansvar gäller, och en sanktionsavgift ska vara lägst 1 000 kronor och högst 1 000 000 kronor. I dessa fall utfärdar AV först ett avgiftsföreläggande. Därigenom får den som avgiften riktar sig mot möjlighet att ta del av uppgifterna i ärendet och också tillfälle att antingen godkänna eller motsätta sig sanktionsavgiften. För att skyldigheten att betala avgiften ska uppstå måste föreläggandet godkännas omedel-

bart eller inom en viss tid av den som föreläggandet riktar sig mot. Om föreläggandet inte godkänns får AV ansöka hos förvaltningsrätten om att avgiften ska dömas ut. Ett godkänt föreläggande gäller däremot precis som en lagakraftvunnen dom. Sanktionsavgiften får sättas ned helt eller delvis om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut avgiften. Någon sanktionsavgift ska däremot inte tas ut för en gärning som omfattas av ett föreläggande eller ett vite eftersom det enligt Europakonventionen inte är tillåtet med dubbla sanktioner för samma överträdelse.

När någon har åsidosatt sina skyldigheter enligt 3 kap. AML och det har lett till ett dödfall, kroppsskada, sjukdom eller framkallande av fara för annan, kan personen fällas till ansvar för arbetsmiljöbrott enligt 3 kap. 10 § brottsbalken. För brottet krävs att man uppsåtligen eller av oaktsamhet har brutit mot arbetsmiljölagstiftningen. Det ska också finnas ett orsakssamband mellan åsidosättandet av kraven i AML och den straffbara effekten av åsidosättandet (kroppsskadan, sjukdomen etc.). Sedan finns begreppet brott mot arbetsmiljölagen som innebär att någon skyddsansvarig bryter mot 8 kap. 2 § AML.

4.6.1 Särskilt om skyddsombudens roll

Arbetsmiljölagstiftningen bygger på att arbetsgivaren ansvarar för arbetsmiljön och samverkar med sina arbetstagare för att åstadkomma en bra arbetsmiljö. Arbetstagarnas representant är skyddsombudet, eller arbetsmiljöombudet som det också kallas. Liksom i DL ska en arbetsgivare samverka med arbetstagarna. Reglerna om samverkan finns i 3 kap. 1 a § AML. Enligt 6 kap. 1 § AML ska arbetsgivare och arbetstagare tillsammans bedriva arbetsmiljöverksamhet som organiserad på lämpligt sätt. Detta förutsätter dock att bestämmelserna i lag kompletteras med centrala och lokala kollektivavtal i ämnet och alltså inte genom myndighetsföreskrifter eller genom föreläggande eller förbud från AV.

Arbetstagarna företräds av skyddsombuden som har givna roller genom bestämmelser i AML och arbetsmiljöförordningen. Det finns lokala och regionala skyddsombud.

Normalt utses skyddsombud för tre år av arbetstagarorganisationen som är eller brukar vara bunden av kollektivavtal med arbets-

givaren. Finns det inte någon sådan organisation kan arbetstagarna själva välja skyddsombud enligt 6 kap. 2§ andra stycket AML.

Om ett skyddsombud upptäcker risker i arbetsmiljön kan skyddsombudet vända sig till arbetsgivaren och begära åtgärder. Arbetsgivaren ska bekräfta framställan och utan dröjsmål lämna besked i frågan. Om arbetsgivaren inte gör det eller om begäran inte beaktas under skälig tid kan skyddsombudet vända sig till AV och begära att åtgärder ska vidtas enligt 6 kap. 6 a § första stycket AML.

AV ska på skyddsombudets framställan pröva om ett föreläggande eller förbud ska meddelas. Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite. Beslutet kan överklagas av den part som är missnöjd med beslutet.

Om det finns omedelbar fara för arbetstagares liv eller hälsa och om rättelse inte genast kan uppnås genom kontakt med arbetsgivaren kan skyddsombudet bestämma att arbetet ska avbrytas i väntan på att AV fattar beslut. Skyddsombudet har även rätt att stoppa arbetet om arbetsgivaren inte rättar sig efter ett beslut från AV.

Skyddsombudet får inte hindras att fullgöra sina uppgifter men om så ändå sker kan arbetsgivaren eller arbetstagare bli ersättningskyldig i form av skadestånd. Skadestånd kan även bli aktuellt om arbetsgivaren inte ger skyddsombudet rätt att medverka vid planering, ta del av handlingar och möjlighet att avbryta arbetet. Ett skyddsombud har även rätt att komma in på ett arbetsställe även om inte ombudet företräder arbetstagarna hos den arbetsgivare som råder över arbetsstället. Förutsättningen är då att ombudet företräder några andra arbetstagare som utför arbete där. Rätten till skadestånd om någon hindrar skyddsombudet gäller även i dessa fall.

Sammanfattningsvis har AV till skillnad från DO rätt att utfärda föreskrifter och därtill kopplade sanktionsavgifter. AV har även inspektörer på fem regionkontor i landet som har till uppgift att kontrollera arbetsmiljöarbetet. Därtill finns skyddsombud som företräder arbetstagarna i arbetsmiljöfrågor och som bl.a. deltar vid planeringen av nya och ändrade lokaler, arbetsprocesser, arbetsmetoder, arbetsorganisation, handlingsplaner samt vakar över att arbetsgivaren uppfyller kraven på ett systematiskt arbetsmiljöarbete.

4.6.2 Det systematiska arbetsmiljöarbetet

En arbetsgivare ska bedriva systematiskt arbetsmiljöarbete, vilket till viss del liknar det fortlöpande arbetet med aktiva åtgärder i DL och därför är av intresse för oss. Arbetsgivaren ska enligt 3 kap. 2 a § AML systematiskt leda, planera och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller kraven på en god arbetsmiljö. När det gäller det systematiska arbetsmiljöarbetet har AV utfärdat föreskrifter om arbetet genom AFS 2001:1. Med systematiskt arbetsmiljöarbete avses, enligt 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 systematiska arbetet ska därtill ingå som en naturlig del i den dagliga verksamheten. Det ska omfatta alla fysiska, psykologiska och sociala förhållanden som har betydelse för arbetsmiljön. Det systematiska arbetsmiljöarbetet utgår från undersökning, riskbedömning, åtgärder och kontroll.

Arbetsgivaren är skyldig att kartlägga risker, utreda ohälsa och olycksfall i arbetet, utreda allvarliga tillbud i arbetet samt vidta de åtgärder som kartläggningen och utredningen ger anledning till. Arbetsgivaren ska alltså regelbundet undersöka arbetsförhållandena och bedöma riskerna för att någon kan komma att drabbas av ohälsa eller olycksfall i arbetet.

Det ska också finnas en arbetsmiljöpolicy som beskriver hur arbetsförhållandena ska vara för att ohälsa och olycksfall ska förebyggas och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås. På arbetsstället ska det vidare finnas rutiner som beskriver hur det systematiska arbetet ska ske, bl.a. när, var, hur och av vem det systematiska arbetet ska genomföras.

Arbetsgivaren har ansvaret för arbetsmiljön men ska fördela arbetsuppgifterna i verksamheten på ett sådant sätt att en eller flera chefer, arbetsledare eller andra arbetstagare får till uppgift att verka för att riskerna i arbetet förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås. På arbetsstället ska det finnas skriftliga instruktioner för arbetet, om det finns allvarliga risker i arbetet. Arbetsgivaren ska också se till att arbetstagarnas kunskaper om arbetet och risker är tillräckliga för att ohälsa och olycksfall ska förebyggas.

Arbetsgivaren ska årligen göra en uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Arbetsgivaren ska också ge arbetstagarna och skyddsombud möjlighet att medverka i det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Liksom i DL finns ett dokumentationskrav i AML. I 3 kap. 2 a § AML anges att arbetsgivaren ska dokumentera arbetsmiljön och arbetet med denna i den utsträckning verksamheten kräver. Vidare ska handlingsplaner upprättas. I AFS 2001:1 förtydligas kraven på dokumentationsskyldigheten där kraven är olika beroende på hur många arbetstagare som finns i arbetsgivarens verksamhet.

Företag och verksamheter med minst tio arbetstagare:

- Det ska finnas en skriftligt dokumenterad arbetsmiljöpolicy.
- Rutinerna för det systematiska arbetsmiljöarbetet ska vara skriftligt dokumenterade.
- Fördelningen av arbetsmiljöuppgifter ska vara skriftligt dokumenterad.
- Årliga uppföljningar ska genomföras av det systematiska arbetsmiljöarbetet och resultatet av uppföljningen ska dokumenteras skriftligt.
- Riskbedömningar och handlingsplaner ska alltid vara skriftligt dokumenterade.
- När det finns allvarliga risker i arbetet ska det alltid finnas skriftliga instruktioner för arbetet.

Företag och verksamheter med färre än tio arbetstagare:

- Det ska finnas rutiner för alla aktiviteter som föreskrifterna ställer krav på men rutinerna behöver inte vara dokumenterade.
- Fördelningen av arbetsmiljöuppgifterna behöver inte vara dokumenterad.
- Årliga uppföljningar av det systematiska arbetsmiljöarbetet ska genomföras men behöver inte dokumenteras.
- Riskbedömningar och handlingsplaner ska alltid vara skriftligt dokumenterade.
- När det finns allvarliga risker i arbetet ska det alltid finnas skriftliga instruktioner för arbetet.

Sammanfattningsvis ska arbetsgivaren utreda ohälsa och olycksfall i arbetet samt allvarliga tillbud i arbetet, undersöka riskerna i verksamheten och vidta de åtgärder som behövs. Åtgärder som inte vidtas omedelbart ska tidsplaneras. Arbetsgivaren ska också se till att det finns en organiserad verksamhet för arbetsanpassning- och rehabilitering. Som nämnts ovan har AV utfärdat föreskrifter om det systematiska arbetsmiljöarbetet men det finns ingen sanktionsavgift kopplad till föreskrifterna. Enligt uppgift från AV beror det på att bestämmelserna inte är utformade på ett sådant sätt att det skulle vara lämpligt med en sanktionsavgift. Enligt AV är det inte heller möjligt att i en föreskrift ange exakt hur en arbetsgivare ska arbeta, eftersom arbetet är processinriktat. En sanktionsavgift skulle därför också kunna motverka syftet med bestämmelsen.

4.6.3 Kränkande särbehandling

I AV:s föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4) definieras kränkande särbehandling som handlingar som riktas mot en eller flera arbetstagare på ett kränkande sätt och som kan leda till ohälsa eller till att dessa ställs utanför arbetsplatsens gemenskap. På liknande sätt som i DL när det gäller trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier ska det finnas en policy som klargör att kränkande särbehandling inte är acceptabelt. Det ska även finnas rutiner om hur kränkande särbehandling ska hanteras. Arbetstagaren kan även vända sig till sitt skyddsombud som kan kontakta arbetsgivaren.

Det finns inte någon sanktionsavgift knuten till föreskriften.

4.6.4 Sammanfattning

Jämförelsen med det systematiska arbetsmiljöarbetet ger anledning till några sammanfattande iakttagelser. Det finns många likheter i bestämmelserna om aktiva åtgärder i DL och det systematiska arbetsmiljöarbetet i AML. En skillnad i utgångspunkt är dock att AML är en skyddslagstiftning medan DL är en rättighetslagstiftning. När det gäller tillsynen har AV mer personella resurser och en särskild avdelning för inspektionsverksamheten som består av fem regioner i landet. Tillsynen enligt AML bedrivs i högre grad ute på arbetsplatserna och med direkt kontakt med arbetstagarorganisationer och arbets-

tagare än den tillsyn som DO bedriver. I vilken grad tillsynen följs upp är också en åtskiljande faktor. Dessa skillnader beror sannolikt i hög grad på skillnader i resurser, men även hur regelverket är utformat och vilka tillsynsmetoder som används av myndigheten kan ha betydelse.

En viktig skillnad som vi har kunnat identifiera är den roll som skyddsombuden har enligt regleringen i AML, där motsvarande lokala aktörer saknas enligt DL.

Vidare har vi kunnat se att AV har rätt att utfärda föreskrifter över det systematiska arbetsmiljöarbetet och har möjlighet att utfärda vitesförelägganden. Motsvarande kompetenser saknas för DO:s vidkommande. Sanktionsavgifter används inte på något av områdena för AML eller DL.

4.7 Rättsutvecklingen av aktiva åtgärder

Här redogör vi i korthet för den historiska rättsutvecklingen, från 1970-talet och framåt, framför allt vad gäller aktiva åtgärder och bakgrunden till den nuvarande lagstiftningen. I kapitel 3 har vi beskrivit ändringar som genomfördes ur ett tillsynsperspektiv. Syftet med denna genomgång är framför allt att visa hur komplicerat det har varit att få en tillfredställande reglering på plats.

4.7.1 Utvecklingen från 1970-talet till 1980-talet

Begreppet aktiva åtgärder infördes för första gången i samband med 1979 års jämställdhetslag (1979:1118). Bestämmelserna om aktiva åtgärder omfattade arbetslivet. Arbetsgivaren skulle inom ramen för sin verksamhet bedriva ett planmässigt och målinriktat arbete med aktiva åtgärder för jämställdhet. Arbetsgivaren skulle också, så långt det var rimligt med hänsyn till arbetsgivarens resurser och omständigheterna i övrigt, anpassa arbetsplatserna så att de lämpade sig för både kvinnor och män. Arbetsgivaren skulle därtill verka för att lediga anställningar söktes av båda könen samt genom utbildning och andra lämpliga åtgärder främja en jämn fördelning mellan könen i skilda typer av arbete och inom olika kategorier av arbetstagare. Reglerna om aktiva jämställdhetsåtgärder var semidispositiva dvs. de kunde ersättas eller kompletteras genom kollektivavtal på förbunds nivå.

I propositionen *Med förslag till lag om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet m.m.* framhölls särskilt att bestämmelserna om aktiva åtgärder inte skulle ses som fristående från diskrimineringsförbuden.³⁸

4.7.2 Utvecklingen från 1990-talet till 2000-talet

När den nya jämställdhetslagen (1991:433) trädde i kraft den 1 januari 1992 förändrades regelverket, bl.a. för att lagstiftningen ansågs vara svår att tillämpa, för att den inte hade varit tillräckligt effektiv för att driva på utvecklingen mot ett jämställt arbetsliv samt för att de förväntningar som hade uppställts på parterna inte hade infriats fullt ut.³⁹

Den nya lagen syftade till att förbättra främst kvinnors villkor i arbetslivet och en bestämmelse om samverkan mellan arbetsmarknadens parter infördes eftersom regeringen ville betona parternas gemensamma ansvar i det konkreta jämställdhetsarbetet.⁴⁰

Reglerna om arbetsgivarens aktiva jämställdhetsarbete byggdes ut. Arbetsgivaren skulle underlätta för både kvinnor och män att förena förvärsarbete och föräldraskap samt motverka att arbetstagare utsattes för sexuella trakasserier. Arbetsgivare som hade minst tio anställda skulle varje år upprätta en plan för sitt jämställdhetsarbete. Bestämmelserna om aktiva åtgärder skulle fortsatt vara semidispositiva.

Lagen ändrades igen den 1 juli 1994. Då blev reglerna om aktiva åtgärder tvingande. Anledningen var att de förhoppningar som fanns på att arbetsmarknadens parter skulle driva på utvecklingen mot jämställdhet inte hade infriats.⁴¹ Lagändringen innebar att Jämställdhetsombudsmannens ställning stärktes. Vidare infördes begreppet lika eller likvärdigt arbete i den årliga lönekartläggningen.

Den 1 juli 1998 förtydligades arbetsgivarens krav på att förebygga och förhindra sexuella trakasserier och från den 1 maj 1999 utökades aktiva åtgärder med diskrimineringsgrunderna etnisk tillhörighet samt religion eller annan trosuppfattning genom lag (1999:130) om åtgärder i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. Ändringen innebar att arbetsgivaren skulle

³⁸ Prop. 1978/79:175, *med förslag till lag om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet, m.m.*, s. 28–29 och 78.

³⁹ Prop. 1990/91:113, *om en ny jämställdhetslag, m.m.*, s. 60–61.

⁴⁰ A.a. s. 61.

⁴¹ SOU 1990:41, *Tio år med jämställdhetslagen – utvärdering och förslag*, s. 298.

bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja etnisk mångfald i arbetslivet. De områden som omfattades var arbetsförhållanden, att förebygga och förhindra att någon arbetstagare utsattes för trakasserier eller repressalier enligt lagen samt rekrytering. Någon motsvarighet till jämställdhetslagens plankrav infördes däremot inte.

4.7.3 Utvecklingen från 2000-talet till 2009

Den 1 januari 2001 ändrades jämställdhetslagen framför allt avseende kraven på lönekartläggning. Arbetsgivare ålades en skyldighet att varje år kartlägga och analysera dels bestämmelser och praxis om löner och andra tillämpningsvillkor som tillämpades hos arbetsgivaren, dels löneskillnader mellan kvinnor och män som utförde arbete som var att betrakta som lika eller likvärdigt. En definition av begreppet likvärdigt arbete infördes. Centrala arbetsorganisationer gavs en subsidiär rätt att göra en framställan om vitesföreläggande i Jämställdhetsnämnden och Nämnden mot diskriminering. Vidare infördes en bestämmelse om informationsskyldighet mellan arbetstagare och arbetsgivare vid kartläggning och analys av lönesystem och löneskillnader och vid upprättande av handlingsplanen för jämställda löner.

I mars 2002 fick studenterna inom högre utbildning ett lagstadgat skydd mot diskriminering genom att lag (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan trädde i kraft. Lagen hade som ändamål att på högskoleområdet främja lika rättigheter för studenterna och att motverka diskriminering på grund av könstillhörighet, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller funktionshinder. Termen likabehandlingsplan infördes. En sådan innebar att högskolorna varje år skulle upprätta en plan med en översikt över de åtgärder som behövdes för att främja studenternas lika rättigheter oavsett diskrimineringsgrund och för att förebygga och förhindra trakasserier och sexuella trakasserier. Vidare infördes begreppet aktiva åtgärder i lagen för utbildningssektorn.

Fler ändringar infördes den 1 juli 2003 när det gäller etnisk diskriminering, religion och annan trosuppfattning i arbetslivet mot bakgrund av EU:s direktiv mot etnisk diskriminering (2000/43/EG) och EU:s arbetslivsdirektiv (2000/78/EG). Syftet med bestämmelserna ändrades från att de skulle främja mångfald till att de skulle främja lika rättigheter och möjligheter på samma sätt som i jämställdhets-

lagen. Arbetstagarbegreppet utvidgades till att även omfatta inhyrd eller inlånad arbetskraft.

Slutligen infördes den 1 juli 2005 en sista ändring i jämställdhetslagen innan den upphörde den 1 januari 2009. Lagändringen bestod bl.a. i att trakasserier på grund av kön respektive sexuella trakasserier definierades som två separata företeelser samt att det infördes ett uttryckligt förbud mot diskriminering i form av trakasserier på grund av kön eller sexuella trakasserier.

4.7.4 En sammanhållen diskrimineringslag – 2009 års lagändringar

I januari 2002 beslutade regeringen att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdrag att bl.a. överväga en sammanslagen diskrimineringslag.⁴² Kommittén, som antog namnet Diskrimineringskommittén, överlämnade sitt betänkande i februari 2006. I betänkandet föreslogs bl.a. att en ny lag om förbud mot diskriminering skulle införas. Två nya diskrimineringsgrunder föreslogs, ålder och könsidentitet. Betänkandet innehöll även förslag om aktiva åtgärder inom arbetslivet. Kommittén betonade att reglerna om aktiva åtgärder var ett viktigt komplement till diskrimineringsförbuden; genom att kombinera de båda kunde arbetet med att motverka diskriminering även bli inriktat på att aktivt stödja en positiv utveckling och en fortlöpande förbättring när det gällde att komma till rätta med strukturell diskriminering.⁴³

Kommittén föreslog att samtliga diskrimineringsgrunder skulle omfattas av arbetet med aktiva åtgärder, dvs. även ålder och könsidentitet.

Skyldigheten att bedriva ett målinriktat arbete skulle innebära att arbetsgivaren på eget initiativ skulle främja lika rättigheter och möjligheter på arbetsplatsen och att arbetet skulle ske planmässigt. Insatserna skulle normalt förberedas och utföras enligt i förväg framarbetade planer som skulle grundas på en analys av behoven på den enskilda arbetsplatsen.⁴⁴ Arbetsgivaren skulle vidare ha en klar målsättning för sitt aktiva arbete och målen skulle vara klara och mätbara.

⁴² Dir. 2002:11, *Kommittédirektiv – En sammanhållen diskrimineringslagstiftning*.

⁴³ SOU 2006:22, *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning*, del I, s. 692.

⁴⁴ A.a. s. 717.

Kommittén föreslog också en skyldighet för en arbetsgivare med tio eller fler anställda att upprätta en likabehandlingsplan varje år, vilken skulle omfatta alla diskrimineringsgrunder.

Kommittén ansåg att trakasserier arbetstagare emellan är en av flera former av diskriminerande beteenden som en arbetsgivare kan och bör agera emot, och man föreslog att arbetsgivaren skulle vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att arbetssökande, arbetstagare, den som söker eller fullgör yrkespraktik på en arbetsplats eller inhyrd eller inlånad arbetskraft blir utsatt för diskriminering eller repressalier. De konkreta åtgärder som kunde vidtas av arbetsgivaren innefattade att den i en policy skulle slå fast att ingen form av diskriminering eller repressalier skulle tolereras på arbetsplatsen. Vidare ansåg kommittén att arbetsgivaren borde göra klart för de anställda vad som skulle hända om någon bröt mot arbetsgivarens policy, t.ex. att omplaceringar eller uppsägningar kunde bli aktuella. Arbetsledare och företrädare för arbetstagarorganisationer skulle utbildas så att de lärde sig känna igen trakasserier och annan diskriminering. Vidare borde arbetsgivaren upprätta en beredskapsplan för hur eventuell diskriminering eller repressalier skulle hanteras.⁴⁵

Kommittén föreslog att skyldigheten att främja en jämn könsfördelning och skyldigheten att genomföra en lönekartläggning och en handlingsplan för jämställda löner bara skulle avse jämlikhet mellan könen. Däremot föreslog kommittén att skyldigheten att verka för att alla arbetstagare skulle ges möjlighet till kompetensutveckling, befordran samt möjlighet att söka lediga anställningar, skulle omfatta samtliga diskrimineringsgrunder.

Anledningen till denna skillnad var att man inte ansåg det lämpligt att kartlägga de anställda utifrån diskrimineringsgrunder när det gällde lönekartläggning, en jämn fördelning och en plan för jämställda löner. Dessutom anförde kommittén att strävan efter en jämn fördelning mellan arbetstagare på alla nivåer och med alla arbetsuppgifter inte är lika självklar för de andra diskrimineringsgrunderna som för diskrimineringsgrunden kön; i vart fall ansågs det svårt att arbeta planmässigt med dessa åtgärder.⁴⁶

⁴⁵ SOU 2006:22, *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning*, del I, s. 726.

⁴⁶ A.a. s. 728.

Samverkansskyldigheten mellan arbetsgivare och arbetstagare betonades för ett framgångsrikt arbete för lika rättigheter och möjligheter gällande samtliga diskrimineringsgrunder.⁴⁷

Utifrån erfarenheterna från arbetet med aktiva åtgärder på jämställdhetens område var kommitténs bedömning att bestämmelserna om aktiva åtgärder måste vara tvingande för att fungera effektivt. Kommittén framhöll att regleringen skulle uppfattas som en minimireglering och därmed ge utrymme för att det kunde utvecklas fler och mer krävande åtgärder genom kollektivavtal.⁴⁸

Vad gällde sanktionsformer föreslog kommittén att samtliga skyldigheter om aktiva åtgärder skulle vara vitessanktionerade och att beslut om vitesföreläggande skulle meddelas av Nämnden mot diskriminering.⁴⁹ När det gällde andra samhällsområden än arbetslivet, utbildning och värn- och civilplikten bedömde kommittén att de skulle kunna finnas behov av att införa en skyldighet att vidta aktiva åtgärder, i vart fall på områden där det allmänna generellt sett tillhandahåller en samhällsservice. Denna fråga ansåg kommittén behövde utredas vidare.⁵⁰

När det gällde frågan om tillsyn föreslog kommittén att en ny sammanlagen myndighet skulle bildas som skulle ansvara för tillsynen.⁵¹ Kommittén resonerade också om huruvida länsstyrelserna skulle få ta en del av tillsynsansvaret eftersom den nya myndigheten skulle få ett mycket omfattande ansvar.⁵² Kommittén ansåg att en av fördelarna med det skulle vara att länsstyrelserna är regionalt placerade samt att de har kompetens i jämställdhetsfrågorna. Nackdelen med att överföra en del av tillsynsansvaret var dock, enligt kommittén, att länsstyrelserna saknar erfarenhet av de andra diskrimineringsgrunderna och de nya samhällsområdena. Dessutom skulle den nya myndigheten vara en ny aktör och därmed ha svårigheter att leda och samordna arbetet med länsstyrelserna. Kommittén ansåg att frågan var för tidigt väckt men att frågan om länsstyrelsernas regionala ansvar borde återkomma på sikt.

⁴⁷ SOU 2006:22, *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning*, del I, s. 714–715.

⁴⁸ A.a. s. 750.

⁴⁹ A.a. s. 752.

⁵⁰ A.a. s. 770.

⁵¹ SOU 2006:22, *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning*, del 2, s. 205 ff.

⁵² A.a. s. 283 ff.

Kommittén fäste även särskild uppmärksamhet på de arbetstagarorganisationer som typiskt sett dels är vana att förhandla och resonera med arbetsgivaren på arbetsplatserna dels är lokalt förankrade och kontinuerligt kan följa arbetet med de aktiva åtgärderna.⁵³

Regeringen föreslog i propositionen *Ett starkare skydd mot diskriminering* (prop. 2007/08:95) att de civilrättsliga lagarna och övriga bestämmelser om åtgärder mot diskriminering skulle föras samman till en gemensam lag. Regeringen bedömde att bestämmelserna om aktiva åtgärder i arbetslivet endast skulle omfatta kön, etnisk tillhörighet eller annan trosuppfattning samt att det inte skulle införas nya bestämmelser om aktiva åtgärder för värnplikt respektive civilplikt. Regeringen anförde flera skäl till att inte utöka bestämmelserna om aktiva åtgärder bl.a. att det inte hade gjorts någon utvärdering av effekterna och resultatet av de dåvarande skyldigheterna att vidta aktiva åtgärder och upprätta planer.⁵⁴ Frågan om och på vilket sätt aktiva åtgärder borde utökas till fler och nya diskrimineringsgrunder behövde, enligt regeringen, utredas vidare.⁵⁵

De ändringar som föreslogs inom arbetslivets område var att jämställdhetsplan, lönekartläggning och analys samt plan för jämställda löner skulle genomföras vart tredje år i stället för varje år. Anledningen var att planerna inte nödvändigtvis behövde revideras varje år och att det skulle skapa bättre förutsättningar för arbetsgivare att långsiktigt planera och bedöma vad åtgärderna resulterat i.⁵⁶ Skyldigheten att upprätta en jämställdhetsplan skulle dessutom omfatta arbetsgivare med 25 arbetstagare eller fler i stället för 10 som hade gällt tidigare.⁵⁷ Detta skulle minska arbetsgivarnas administrativa börda och ombudsmannen kunde bättre anpassa sina resurser och sannolikt få större genomslag för att lagens krav uppfylldes.⁵⁸ Regeringen framhöll dock att de arbetsgivare som var undantagna från plankraven fortfarande var skyldiga att bedriva ett målinriktat arbete.⁵⁹

⁵³ SOU 2006:22, *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning*, del 1, s. 291–292.

⁵⁴ Prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering*, s. 318–319.

⁵⁵ A.a. s. 319.

⁵⁶ Prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering*, s. 338.

⁵⁷ A.a. s. 336 ff.

⁵⁸ Prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering* s. 339.

⁵⁹ A.a.

2008-års utredning – om effekterna av bestämmelserna om aktiva åtgärder

I oktober 2008 tillsatte regeringen en utredning om effekterna av bestämmelserna om aktiva åtgärder. Uppdraget bestod i att undersöka effekterna av de bestämmelser om aktiva åtgärder som tas upp i de lagar mot diskriminering som gällde före diskrimineringslagen som trädde i kraft den 1 januari 2009. Utredningen kom fram till att det inte gick att styrka effekterna av de dåvarande aktiva åtgärdsbestämmelserna. Utredningens undersökning visade bl.a. på en bristande systematik. I de fall det hade förekommit ett arbete med aktiva åtgärder handlade det om enstaka punktinsatser enligt någon av bestämmelserna eller aktiviteter av ad hoc-karaktär, dvs. enstaka aktiviteter som inte ges ett sammanhang eller blir återkommande.

De aktiva åtgärder som hade genomförts hade sällan eller aldrig haft sin grund i en inventering och analys av hinder utifrån ett jämställdhets- eller mångfaldsperspektiv.⁶⁰

Utredningen ansåg ändå att lagarna hade utgjort ett adekvat stöd för myndigheter, organisationer och enskilda personer i arbetet med att främja lika rättigheter och möjligheter. Mot den bakgrunden föreslog utredningen att aktiva åtgärder skulle bedrivas genom ett systematiskt målinriktat arbete och att systematiken skulle definieras i lag. På ett övergripande plan bestod förslaget i att de ansvariga kontinuerligt skulle inventera och analysera vilka hinder som finns i verksamheterna för att målet om lika rättigheter och möjligheter skulle uppnås.

Arbetsgivaren skulle också vart tredje år upprätta ett program med en redogörelse över vilka åtgärder arbetsgivaren avsåg att påbörja eller genomföra under kommande åren (program för systematiskt målinriktat arbete). Programmet skulle följas upp varje år och en redovisning av hur de planerade åtgärderna hade genomförts skulle tas in i efterföljande program.⁶¹ Förslaget syftade i första hand till att öka kunskapen och medvetenheten om allas lika rättigheter och möjligheter samt att etablera en modell för hur detta mål skulle kunna förverkligas.⁶²

⁶⁰ SOU 2010:7, *Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden*, s. 143–144.

⁶¹ A.a. s. 155 ff.

⁶² A.a. s. 145.

Utredningen föreslog också att arbetsgivare med minst 25 arbetstagare, inom ramen för sin verksamhet, skulle bedriva aktiva åtgärder genom att ha ett systematiskt målinriktat arbete i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter – dels för de personalpolitiska områdena arbetsförhållanden, rekrytering och löner, – dels för att motverka diskriminering och repressalier.⁶³

Utredningen ansåg också att samtliga diskrimineringsgrunder skulle omfattas av bestämmelserna om aktiva åtgärder. Liksom tidigare utredningar betonade utredningen samverkan mellan arbetstagare och arbetsgivare. Hur samarbetet skulle gå till överlämnades till arbetsmarknadens parter för att kunna anpassas till specifika behov i en viss bransch eller på en viss arbetsplats.⁶⁴

Vad gällde sanktioner ansåg utredningen att skyldigheten att bedriva ett systematiskt aktivt arbete skulle vara vitessanktionerad.⁶⁵ Betänkandet har inte lett till lagstiftning.

Sammanfattningsvis har tidigare utredningar bl.a. poängterat vikten av integrering av arbetsmiljöarbetet i arbetsmiljölagen och aktiva åtgärder i DL. Flera utredningar har understrukt att 2 kap. och 3 kap. DL kompletterar varandra på så sätt att det förebyggande och främjande arbetet kan förhindra diskriminering. Utredningarna har också poängterat att samverkan mellan arbetstagare och arbetsgivare är betydelsefullt för ett framgångsrikt arbete med aktiva åtgärder.

4.7.5 Bakgrund till nuvarande bestämmelser om aktiva åtgärder

I betänkandet *Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering* (SOU 2014:41) anfördes att en av de viktigaste faktorerna för att skapa varaktiga förändringar var själva processen i arbetet med aktiva åtgärder. Att arbetsgivare och utbildningsanordnare konkret tar sig an frågorna och arbetar med att förstå vilka problem och lösningar som finns ansågs vara ett stort steg i rätt riktning. Vidare anfördes att ett regelsystem som sätter fokus på arbetsmetoden kan bidra till att arbetet i sig, dvs. att man arbetar kontinuerligt och systematiskt med frågorna, gör att kraven på aktiva åtgärder får de önskade effekterna. Utredningen fick synpunkter under arbetets gång från referens-

⁶³ SOU 2010:7, *Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden*, s. 155 ff.

⁶⁴ A.a. s. 153.

⁶⁵ A.a. s. 225.

organisationer om att lagtexten behövde konkretiseras på så vis att det framgick vilka konkreta åtgärder som skulle vidtas av arbetsgivaren. Utredningen bedömde dock att åtgärderna var beroende av omständigheter i varje enskild verksamhet och att det var svårt att hitta gemensamma, konkreta åtgärder som träffade alla de problem som kan finnas på enskilda arbetsplatser, skolor och högskolor.⁶⁶

Utredningen övervägde även en annan lösning för bestämmelserna om aktiva åtgärder, nämligen att i bestämmelserna ange vilka konkreta mål som skulle uppnås och också konkretiserade vilka åtgärder som skulle vidtas för att uppnå målen. Utredningen bedömde dock att en reglering med anvisade åtgärder skulle bli mycket svår att åstadkomma eftersom det var problematiskt att ange konkreta åtgärder som var relevanta för verksamheter på alla områden. Utredningen ansåg dessutom att det skulle vara svårt att sätta konkreta och kvantitativa mål utifrån samtliga diskrimineringsgrunder och ännu svårare att ange vilka åtgärder som skulle vidtas för att uppnå målen i respektive verksamhet.⁶⁷

Regeringen och riksdagen ansåg att utredningen hade rätt i att en reglering som lade tyngdpunkten på arbetsprocessen – inte på att specifika åtgärder skulle vidtas – hade bättre förutsättningar att uppnå syftet med regleringen. Effektundersökningar om aktiva åtgärder som hade gjorts i tidigare utredningar visade att den främsta effekten var att arbetet med frågorna uppmärksammades.

Något som också talade för att fokus skulle läggas på själva arbetsprocessen var det faktum att bestämmelsen om lönekartläggningar ansågs vara den bestämmelse som var lättast att tillämpa. Utmärkande för den bestämmelsen var just att den beskrev hur arbetet skulle bedrivas och att den inte var en konkret åtgärd.⁶⁸

Regeringen föreslog därför att arbetet med aktiva åtgärder skulle genomföras enligt ett övergripande ramverk som förmådde verksamheten att ägna sig åt frågorna, sätta sina egna mål och finna rätt åtgärder för att genomföra åtgärderna.⁶⁹ Regeringen ansåg också att det var en stor fördel att koncentrera regleringen till krav på att arbetet skulle utföras i vissa steg eftersom mål och åtgärder då kunde anpassas till den egna verksamheten. Ytterligare en fördel var möjlig-

⁶⁶ SOU 2014:41, *Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering*, s. 218–230.

⁶⁷ A.a. s. 239.

⁶⁸ Prop. 2015/16:135, *Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter*, s. 36.

⁶⁹ A.a. s. 36.

heten att integrera arbetet med aktiva åtgärder med såväl det löpande arbetsmiljöarbetet som det arbetsplatsövergripande utvecklingsarbetet.

Information och råd hur arbetet skulle bedrivas i praktiken föll inom DO:s expertområde och tillsynsansvar. Om informationen berörde det systematiska arbetsmiljöarbetet kunde DO behöva ha kontakter med AV för att konkretisera hur arbetet med aktiva åtgärder kunde integreras i det systematiska arbetsmiljöarbetet.⁷⁰ Förslaget ledde till att bestämmelserna om aktiva åtgärder ändrades den 1 januari 2017.

4.7.6 Särskilt om lönekartläggning

Reglerna om en lönekartläggning har funnits sen 1 juli 1994 och har därefter ändrats flera gånger. Förändringarna har bl.a. handlat om vilka arbetsgivare som ska omfattas av kraven, hur ofta åtgärder ska genomföras, vilken dokumentation som ska krävas och vad analysen av förekommande löneskillnader ska avse.

Riksrevisionen har i en rapport granskat hur väl lönekartläggning fungerar för att motverka osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män.⁷¹ Granskningens övergripande resultat var att lönekartläggning, såsom lagstiftningen är utformad i dagsläget, har begränsad möjlighet att påverka löneskillnaderna mellan män och kvinnor på arbetsmarknaden och att kraven på att dokumentera lönekartläggning hade en liten eller ingen effekt på löneskillnaderna hos arbetsgivare.

Riksrevisionen rekommenderade i sin rapport bl.a. att regeringen skulle utreda dels om lagstiftningen om lönekartläggning på ett bättre sätt kunde anpassas till arbetsgivare av olika storlek dels om lagstiftningen om lönekartläggning kunde göras mindre arbetskrävande för arbetsgivare, särskilt med avseende på att bedöma löneskillnader för arbeten som kan betraktas som likvärdiga.

Regeringen anförde i en skrivelse⁷² att eftersom bestämmelserna hade ändrats 2017 ansåg regeringen att frågan om en ny utredning av bestämmelserna om lönekartläggning var för tidigt väckt.

⁷⁰ Prop. 2015/16:135, *Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter*, s. 36–37.

⁷¹ Riksrevisionen, RiR 2019:16. Rapport. *Diskrimineringslagens krav på lönekartläggning – ett trubbigt verktyg för att minska löneskillnader mellan könen*.

⁷² Skr. 2019/20:48, *Riksrevisionens rapport om diskrimineringslagens krav på lönekartläggning*.

Regeringen tillsatte i mars 2020 Kommissionen om jämställda livs-inkomster (A 2020:01). Kommissionen ska slutredovisa sitt arbete senast den 20 december 2021.

4.8 Enkätundersökning om aktiva åtgärder

I det här avsnittet redovisar vi vissa delar av vår webbaserade enkätundersökning till arbetsgivare som tidigare varit föremål för tillsyn från DO när det gäller riktlinjer och rutiner för trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier.

4.8.1 Bakgrund till enkätundersökningen

Enkätundersökningen syftade främst till att ge oss information om vad som behövs för att arbetsgivare ska kunna utföra arbetet med aktiva åtgärder inom sin verksamhet på ett mer ändamålsenligt och effektivt sätt. Enkäten genomfördes av konsultföretaget Sweco Society mellan den 19 februari 2020 och den 20 mars 2020. Ett inledande brev skickades till respondenterna för att informera om att en enkätundersökning skulle genomföras. Under insamlingsperioden skickades fyra påminnelser ut. Respondenterna informerades om att undersökningen var anonym.

Föremål för utredningens undersökning var företag, kommuner och regioner som DO granskat 2017 och som fått kritik av myndigheten. Mejladresserna togs fram genom sökningar i diariesystemet hos DO. De branscher som ingick i undersökningen var media, kultur, juridik, it-företag, bygg- och anläggning samt hotell- och restaurang. Utbildningsanordnare inom högre utbildning har alltså inte tillfrågats. Totalt kontaktades 682 respondenter varav 427 svarade på delar eller hela enkäten. Därmed blev svarsandelen 63 procent, se bilaga 4 för en mer utförlig teknisk rapport om undersökningen.

Enkäten var i stort indelad i tre delar; bakgrundsfrågor, frågor om arbetet med aktiva åtgärder och slutligen frågor om lönekartläggningen. Bakgrundsfrågorna handlade bl.a. om branschtillhörighet, antal anställda samt vem som i huvudsak arbetade med frågor om aktiva åtgärder. I den andra delen ställdes frågor om de aktiva åtgärderna enligt DL. I den avslutande fick respondenterna frågor om deras arbete med lönekartläggningen

Flera frågor med fritextsvar ingick i enkäten, bl.a. en sista fråga där respondenterna kunde framföra synpunkter till utredningen. På vissa av frågorna kunde respondenterna även avge flera svarsalternativ.

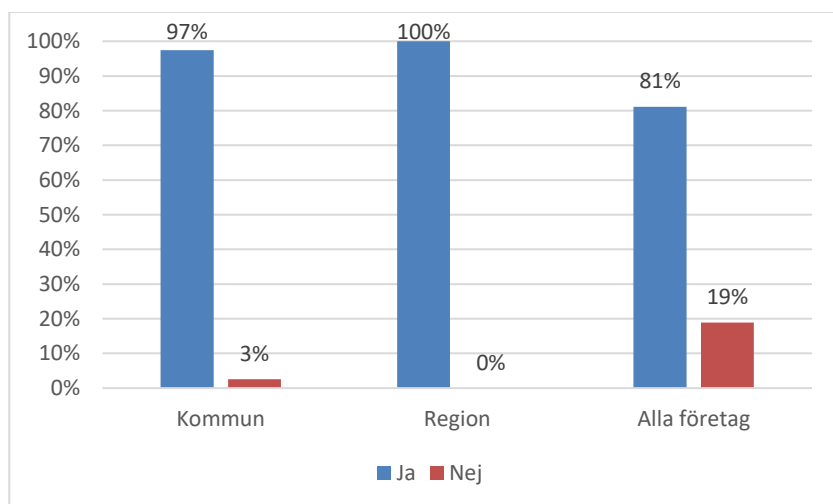
Vi kan givetvis inte dra några generella slutsatser för samtliga företag i Sverige utifrån enkätsvaren. Dock tillfrågades 18 av 21 regioner med en svarsfrekvens på 70 procent och 264 av 290 kommuner med en svarsfrekvens på 67 procent. Det får anses som en god täckning och därmed som representativt för regionerna och kommunerna. Vi kommer mot denna bakgrund redovisa kommuner och regioner för sig samt referera till företagen som företag som har granskats av DO. Vi redovisar inte heller hela undersökningen utan vi fokuserar på vad som behövs för att arbetet med aktiva åtgärder ska bli effektivt och vad som efterfrågas av respondenterna i undersökningen. Hela enkätundersökningen finns som bilaga 4.

4.8.2 Resultat av enkätundersökningen i urval

Respondenterna tillfrågades om de kände till lagändringen om aktiva åtgärder 2017 innan de granskades av DO.

Figur 4.1 Kännedom om lagändringen

Andelen svarande som uppgett att de kände till reglerna om aktiva åtgärder som infördes den 1 januari 2017 innan de granskades av DO

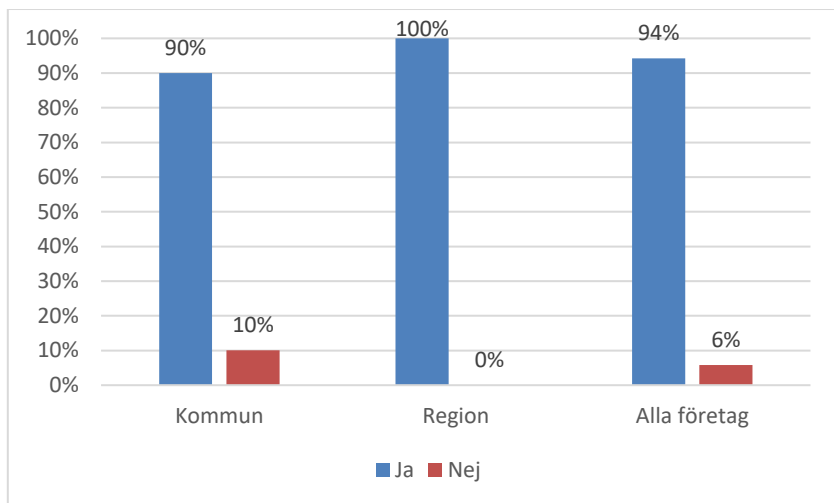


Källa: Sweco Society, se bilaga 4.

Av svaren framgår att regionerna och kommunerna och även en övervägande del av de företagen som hade granskats av DO, var medvetna om lagändringen. En svaghet med frågan och eventuellt med svaren är dock att det kan vara svårt att i efterhand och efter en tillsyn av DO, veta med säkerhet när respondenterna faktiskt fick kännedom om lagändringen.

Figur 4.2 Samverkan med arbetstagarna

Andel svarande som uppgav att de samverkar med arbetstagarna

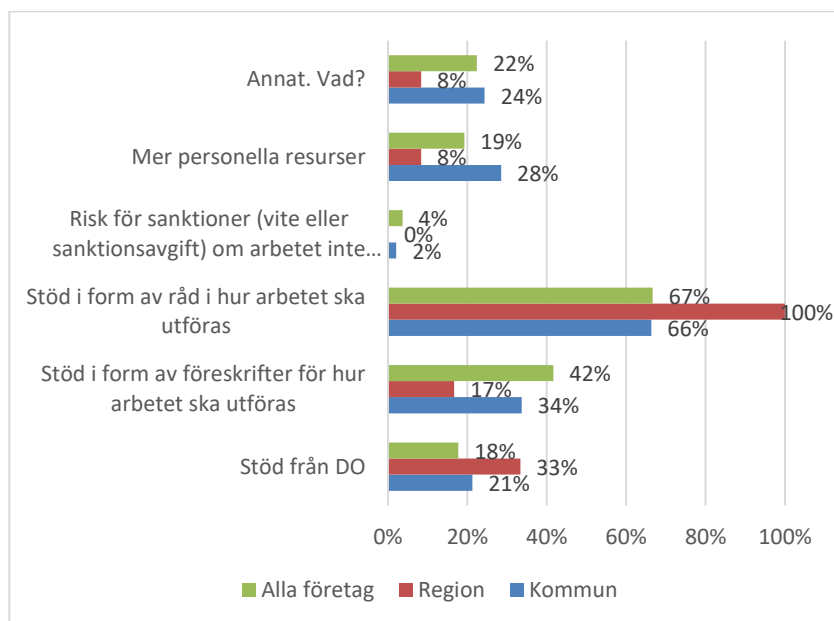


Källa: Sweco Society, se bilaga 4.

Respondenterna tillfrågades om huruvida de samverkar med arbetstagarna i arbetet med aktiva åtgärder och som framgår av figuren ovan svarade i stort sett alla att så sker. De som inte hade samverkat angav i fritext att anledningen till detta bl.a. var att det saknades kompetens hos arbetstagarna alternativt hos HR, att det inte fanns strukturer för ett sådant samarbete eller att arbetet precis hade kommit igång. Av vissa svar framkom att arbetsgivaren inte hade prioriterat arbetet samt att dokumentationsskyldigheten ansågs vara för omfattande.

Figur 4.3 Vad behövs för att kunna genomföra arbetet med aktiva åtgärder?

Synpunkter på vad som krävs för att kunna genomföra arbetet med aktiva åtgärder



Källa: Sweco Society, se bilaga 4.

De åtgärder som efterfrågas från respondenterna kan översiktligt delas in i fyra områden;

- stöd i form av allmänna råd och föreskrifter samt övrigt stöd från DO,
- prioritering alternativt starta det interna arbetet,
- förtydligande av de materiella reglerna,
- bättre samordning med arbetsmiljöarbetet.

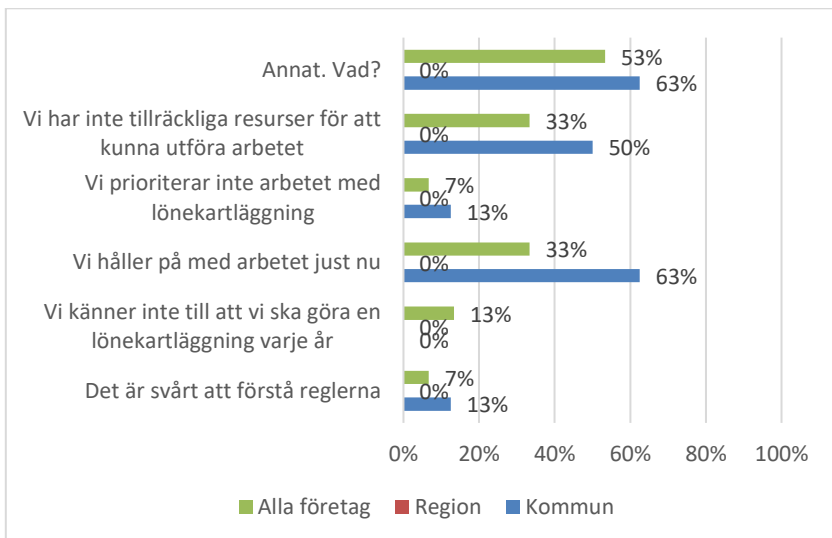
Stöd i form av råd, föreskrifter, goda exempel (*best practice*) och mallar är det som efterfrågas mest av respondenterna. Vidare efterfrågas stöd i form av utbildning och möjlighet att kunna vända sig till DO för att få praktisk vägledning i frågorna. De materiella reglerna upplevs av många dessutom som otydliga och att det är svårt att förstå hur arbetet ska gå till. När det gäller det interna arbetet framgår att

det behövs utbildning av chefer och medarbetare, att tidsbristen gör att arbetet inte prioriteras samt att det kan behövas en bättre intern struktur för arbetet. Av en del svar framgår även att respondenterna efterfrågar ett bättre samarbete mellan DO och AV för att kunna integrera det systematiska arbetsmiljöarbetet och aktiva åtgärdsarbetet bättre.

Totalt svarade 100 procent av regionerna, 96 procent av de företag som hade granskats av DO och 92 procent av kommunerna att de genomför årliga lönekartläggningar. Vi har dock valt att närmare redovisa de svar vi har fått från dem som inte genomför lönekartläggningar. Av svaren framgår att det i många fall beror på bristande resurser.

Figur 4.4 Vad behövs för att kunna genomföra lönekartläggningar bättre?

Synpunkter på vad som krävs för att kunna genomföra lönekartläggningar



Källa: Sweco Society, se bilaga 4.

Många respondenter har svarat att de arbetar med frågan i nuläget och en del har svarat att de inte prioriterar arbetet samt att reglerna är svåra att förstå. Förutom de svarsalternativ som angavs i enkäten visar fritextsvaren att man anser att lönekartläggningar är ett komplicerat och tidskrävande arbete.

Slutsatser

Sammantaget visar resultatet från enkätundersökningen bl.a. att bestämmelserna kan uppfattas som otydliga och komplicerade av arbetsgivare, samt att arbetet i vissa fall prioriteras bort både på grund av resursskäl och tidsbrist. Det fanns också en samstämmighet hos respondenterna att olika former av stöd behövs för att arbetet ska bli effektivt samt att samverkan med arbetstagarna behöver utvecklas.

4.9 Sammanfattning

I det här kapitlet har vi redogjort för bestämmelserna om aktiva åtgärder i 3 kap. DL för arbetslivet och högre utbildning, det systematiska arbetsmiljöarbetet i AML, skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet, tillsynen över aktiva åtgärder inom arbetslivsområdet och högre utbildning samt utredningens enkätundersökning.

Aktiva åtgärder definieras i 3 kap. 1§ DL som ett förebyggande och främjande arbete för att inom en verksamhet motverka diskriminering och på annat sätt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett diskrimineringsgrund. Bestämmelserna är utformade som en ramlagstiftning, vilket innebär att de ska anpassas till arbetsgivarens och utbildningsanordnarens verksamhet. Arbetet med aktiva åtgärder ska ske fortlöpande i fyra steg; undersöka, analysera, åtgärda samt följa upp och utvärdera arbetet. Inom arbetslivets område ska detta ske inom följande områden; arbetsförhållanden, löner och andra anställningsvillkor, rekrytering och befordran, utbildning och kompetensutveckling samt föräldraskap och arbete. Inom utbildningsområdet ska det ske inom följande områden; antagnings- och rekryteringsförfarande, undervisningsformer och organisering av utbildningen, examinationer och bedömningar av studenternas prestationer, studiemiljö, och möjligheter att förena studier med föräldraskap. Det finns också ett krav på arbetsgivaren att främja en jämn könsfördelning i skilda typer av arbeten genom utbildning, annan kompetensutveckling och andra lämpliga åtgärder. Arbetsgivaren och utbildningsanordnaren ska också samverka med arbetstagarna respektive studenterna och med anställda i verksamheten. Vidare finns det inom arbetslivets område krav på att arbetsgivaren ska ha riktlinjer och rutiner i syfte att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier. Inom utbildningsområdet finns det krav på att utbildningsanordnaren ska

ha riktlinjer och rutiner om trakasserier och sexuella trakasserier. Det finns också krav på att arbetsgivaren årligen ska genomföra lönekartläggningar. Till bestämmelserna finns krav på att dokumentera arbetet med aktiva åtgärder.

Arbetet med aktiva åtgärder enligt DL och det systematiska arbetsmiljöarbetet enligt AML har flera beröringspunkter. AML är också en ramlagstiftning med ett processinriktat innehåll. Bestämmelserna om det systematiska arbetsmiljöarbetet kompletteras med föreskrifter, som AV bemyndigats att utfärda. Det systematiska arbetsmiljöarbetet utgår från undersökning, riskbedömning, åtgärder och kontroll. Det finns på liknande sätt som i DL en samverkansskyldighet med arbetstagarna. Inom arbetsmiljöområdet finns särskilda skyddsombud och studerandeskyddsombud som representerar arbetstagarna och studenterna i arbetsmiljöarbetet. Någon motsvarande funktion finns inte inom arbetet med aktiva åtgärder.

När det gäller tillsynen över aktiva åtgärder skiljer sig den från tillsynen över det systematiska arbetsmiljöarbetet. DO bedriver en skrivbordstillsyn där tillsynen består av skriftväxling mellan DO och tillsynsobjektet. AV är en betydligt större myndighet än DO och bedriver tillsyn genom inspektioner på arbetsställen av myndighetens särskilda inspektionsavdelning. AV har även möjlighet att utfärda vitesförelägganden vid konstaterade brister medan DO måste vända sig till Nämnden mot diskriminering. Generellt sett avslutas DO:s granskningar med beslut där brister konstateras.

Mot bakgrund av den tillsyn som bedrivits inom aktiva åtgärder kan det konstateras att det finns brister i hög grad hos tillsynsobjekten, både före och efter lagändringarna 2017. Vi kan alltså konstatera att brister med regelefterlevnaden har bestått under lång tid.

Slutligen kan vi också konstatera att utredningens enkätundersökning visar att arbetsgivarna upplever att bestämmelserna om aktiva åtgärder är otydliga och komplicerade, att arbetet i vissa fall prioriteras bort både på grund av resursskäl och tidsbrist, att det efterfrågas olika former av stöd i form av råd föreskrifter och goda exempel för att arbetet ska bli effektivt och att samverka med arbetstagarna behöver utvecklas.

5 Överväganden och förslag för en effektivare tillsyn över aktiva åtgärder

I detta kapitel lämnar utredningen förslag om Diskrimineringsombudsmannens (DO:s) tillsyn över 3 kap. diskrimineringslagen (2008:567), DL, inom arbetslivsområdet och högre utbildning. Med högre utbildning menar vi i detta kapitel sådan utbildning som regleras i högskolelagen (1992:1434), samt utbildning som kan leda fram till en examen enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina. Vi använder ofta begreppet arbetsgivare i detta kapitel även när vi avser skyldigheter att arbeta med aktiva åtgärder för utbildningsanordnare som inte omfattas av skollagsreglerad verksamhet.

5.1 Uppdraget

Av utredningens direktiv framgår att det är viktigt att bestämmelserna om aktiva åtgärder följs för att de ska vara ett effektivt medel för att i praktiken nå lika rättigheter och möjligheter inom arbetslivet och utbildningsområdet.

Vidare framgår att för att ge DL ett verkligt genomslag i samhället krävs att de som omfattas av bestämmelserna i lagen dels har kännedom om dessa, dels har viljan att följa dem. Dessutom krävs att det finns en effektiv tillsyn över lagen med ändamålsenliga och rätts säkra verktyg för tillsynsmyndigheten.

Av direktiven framgår också att det i samband med *metoo*-upproppen hösten 2017 framkom många vittnesmål om sexuellt våld och trakasserier på en stor mängd arbetsplatser och i skolan. Uppgifterna visade enligt direktiven att det kan finnas ytterligare behov av tydligare sanktioner mot arbetsgivare och utbildningsanordnare som inte

lever upp till DL:s krav. Det kan också finnas behov av andra åtgärder för att säkerställa att DO:s tillsynsverksamhet ger ett effektivt skydd mot diskriminering.

5.2 Inledning

Utredningen kan inledningsvis konstatera att det finns problem med regelefterlevnaden när det gäller arbetet med aktiva åtgärder enligt DL, se avsnitt 4.5.1. Problemen har bestått under en lång tid. Följden av att reglerna inte efterlevs är att lagen inte får det genomslag som krävs för att ge ett starkt skydd mot diskriminering.

Vårt uppdrag handlar om att tillse att DO:s tillsyn över bestämmelserna blir mer effektiv för att på så sätt öka regelefterlevnaden. Av flera anledningar kan vi dock konstatera att det utifrån hur regelverket har utformats finns vissa svårigheter med att åstadkomma detta. En anledning är att reglerna är otydligt utformade. DO har vidare flera roller och ett brett uppdrag där myndigheten i förhållande till de begränsade resurserna måste fördela dessa mellan olika verksamhetsgrenar. Det kan, som tidigare nämnts i avsnitt 3.7.2., dessutom vara mindre lämpligt för en myndighet att ha flera olika roller samtidigt. Exempelvis har inte tidigare förslag om förändringar när det gäller Nämnden mot diskriminering genomförts, bl.a. med hänvisning till DO:s breda uppdrag. En granskning av detta ställningstagande är därför återigen nödvändig, framför allt mot bakgrund av att DO:s roll har förändrats genom åren men också utifrån erfarenheten att dagens ordning är otillräcklig när det gäller att motverka olika former av diskriminering.

5.2.1 Bestämmelserna bör alltså vara tvingande

<p>Utredningens bedömning: Bestämmelserna om aktiva åtgärder bör alltså vara tvingande.</p>
--

En grundläggande fråga är i vilken grad reglerna om aktiva åtgärder i DL fortsatt bör vara tvingande eller om tillsynen skulle bli mer effektiv med s.k. semidispositiva regler. Det är vanligt att arbetsrättslig reglering är semidispositiv, dvs. att det är möjligt att avvika från hela

eller delar av lagen genom kollektivavtal som träffats på viss nivå. Semidispositivitet kan även gälla enskilda bestämmelser. Exempel på semidispositiva bestämmelser är delar av lagen (1982:80) om anställningsskydd där det enligt 2 § tredje stycket går att göra avvikelser från exempelvis turordningsbestämmelser genom kollektivavtal.

Vissa arbetstagarorganisationer har framfört till utredningen att det vore bra om reglerna om aktiva åtgärder var semidispositiva, eftersom arbetet ska ske i nära samarbete med arbetstagarorganisationerna. Enligt arbetstagarorganisationerna skulle det också ge en möjlighet att införa sanktioner för överträdelser av bestämmelserna om aktiva åtgärder i kollektivavtal eller föra talan om brott mot kollektivavtal.

En fördel med semidispositiva regler som också har framförts till utredningen från framför allt arbetstagarorganisationer är att om kraven på arbetet med aktiva åtgärder vore kollektivavtalsreglerade skulle det minska andelen arbetsgivare som DO har tillsyn över, eftersom DO då endast skulle ha tillsyn över icke-kollektivavtalsbundna arbetsgivare. Det skulle därmed frigöra resurser för myndigheten att utöva en mer ingående tillsyn över de arbetsgivare som saknar kollektivavtal.

Utredningen kan konstatera att både arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna har en betydelsefull roll på arbetsmarknaden; deras roll ska inte underskattas när det gäller arbetet mot diskriminering. Arbetsmarknadens parter har också ett stort ansvar för att se till att arbetet med aktiva åtgärder bedrivs i samverkan mellan dessa parter.

Redan dagens reglering om aktiva åtgärder anger att det finns en samverkansskyldighet mellan arbetsgivare och arbetstagarare, se avsnitt 4.2.6. Denna skyldighet förutsätter att det finns lokal samverkan mellan parterna. Det finns alltså redan i dag möjlighet att genom kollektivavtal bestämma hur arbetet i arbetsgivarens verksamhet ska bedrivas i detalj och hur t.ex. vad kraven på dokumentation ska innebära. Denna möjlighet nyttjas inte i någon större utsträckning i dag, och det kan inte heller enligt utredningens bedömning förväntas ske någon större förändring av detta inom överskådlig tid.

Vi vill också betona att skyddet mot diskriminering är grundat i de mänskliga rättigheterna. Utredningen anser därför att det är viktigt att skyddet är lika för alla arbetstagarare på arbetsmarknaden och inte beroende av lokala överenskommelser. Det finns därför ett värde i att samtliga arbetsgivare omfattas av bestämmelserna om aktiva åtgärder med samma tvingande kravnivå.

Vår samlade bedömning är därmed att reglerna om aktiva åtgärder alltså bör vara tvingande. Möjligheterna till lokal samverkan bör dock ses över så att sådana överenskommelser kan bli en naturlig del av det arbete som arbetsmarknadens parter redan bedriver.

5.3 Förslag om tillsyn

Nedan följer våra förslag för en mer effektiv tillsyn. Vi inleder med vår bedömning om förutsättningarna för DO:s tillsyn och myndighetens tillsynsmetod. Därefter följer utredningens förslag som rör formuleringen i DL om att DO ska försöka förmå dem som omfattas av lagen att frivilligt följa bestämmelserna.

5.3.1 Förutsättningarna för tillsyn

Utredningens bedömning: Förutsättningarna för Diskrimineringsombudsmannens tillsyn försämrar tillsynens effektivitet.

När det gäller aktiva åtgärder omfattar DO:s tillsyn bl.a. hela Sveriges arbetsmarknad och all högre utbildning. DO är dock en förhållandevis liten myndighet med begränsade resurser. Att ha en ingående tillsyn över så många olika branscher och arbetsgivare är således förknippat med svårigheter. Som jämförelse har utredningen sett närmare på Arbetsmiljöverket (AV), vars tillsyn omfattar hela arbetsmarknaden.

För att få en viss bild av myndigheternas tillsynsresurser kan nämnas att DO har cirka 100 anställda. Av dessa arbetar cirka 14 årsarbetskrafter med tillsyn avseende hela tillsynsuppdraget. AV har å sin sida cirka 600 anställda varav cirka 226 årsarbetskrafter arbetar med tillsyn över arbetsmarknaden. Vi kan alltså konstatera att DO har jämförelsevis knappa resurser för att genomföra sitt uppdrag.

Mot denna bakgrund kan vi konstatera att det finns en förhållandevis liten risk för arbetsgivare och utbildningsanordnare att bli granskade när det gäller arbetet med aktiva åtgärder.

DO har de senaste åren prioriterat granskningar av arbetsgivares riktlinjer och rutiner avseende trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier; arbetet med lönekartläggningar och det fortlöpande arbetet med aktiva åtgärder har inte fått ett lika stort fokus. Den senaste

större granskningen över arbetet med lönekartläggningar var t.ex. en uppföljning som skedde 2013 av den tidigare s.k. miljongranskningen. Vi kan alltså konstatera att det inte sedan 2013 genomförts någon granskning över arbetet med lönekartläggning.

Samtidigt kan vi konstatera att den tillsyn som bedrivs visar att det finns stora brister i regelefterlevnaden. Detta är naturligtvis en otillfredsställande situation. Svårigheten för DO är att en ökning av tillsyn vad gäller aktiva åtgärder skulle kunna begränsa arbetet när det gäller andra delar av DO:s uppdrag. Eftersom DO är en myndighet vars självständighet dels garanteras i lag och grundlag, dels omfattas av Parisprinciperna, se avsnitt 3.1, bör utredningen inte i detalj lämna anvisningar eller förslag för hur myndigheten ska utföra sitt i lag angivna uppdrag. Vi lämnar dock några förslag som syftar till att stärka samverkan och utveckling av tillsynsverksamheten, se avsnitt 5.7.

5.3.2 Tillsynsmetoden bör utvecklas

Utredningens bedömning: Diskrimineringsombudsmannens tillsynsmetod när det gäller bestämmelserna om aktiva åtgärder bör utvecklas för att tillförsäkra ökad regelefterlevnad.

Den tillsyn som DO i dag bedriver är en s.k. skrivbordstillsyn dvs. den sker framför allt utifrån skriftväxling med tillsynsobjekten och tar framför allt sikte på formella brister. Som jämförelse kan nämnas att AV i samband med sina inspektioner genomför besök på aktuella arbetsställen och på så sätt har möjlighet att göra en mer ingående tillsyn.

Utredningens genomgång av DO:s tillsyn över aktiva åtgärder har vidare visat att DO efter ett avslutat ärende förutsätter att konstaterade brister rättas till på frivillig väg. Myndigheten har uppfattningen att så också oftast sker. Uppföljningar av eventuella brister sker därför endast undantagsvis.

Tillsynsmetoden innebär att sanktionen vitesföreläggande i praktiken inte kan bli aktuell. En anledning till detta är, som nämnts ovan, att DO inte följer upp konstaterade brister och därmed inte vet om dessa kvarstår på ett sådant sätt att vitesföreläggande kan bli aktuellt.

En annan anledning är att myndigheten i första hand ska försöka förmå dem som omfattas av lagen att på frivillig väg genomföra arbetet med aktiva åtgärder. Det medför att DO inte kan vända sig till Nämnden mot diskriminering med en begäran om vitesföreläggande förrän denna möjlighet är uttömd, vilket i sig utgjort ett hinder för sådana åtgärder.

Den främsta anledningen till myndighetens arbetssätt är dock, enligt DO, att bestämmelserna om aktiva åtgärder i DL i många delar inte är tillräckligt precisa för att DO, av rättssäkerhetsskäl, ska kunna göra en framställan om vitesföreläggande. Sammantaget innebär dessa faktorer att tillsynen sällan eller aldrig leder till några faktiska konsekvenser för tillsynsobjekten.

Utredningens referensorganisationer, framför allt arbetstagarorganisationer och antidiskrimineringsbyråer, har framfört kritik mot tillsynen över aktiva åtgärder. Kritiken har bl.a. bestått i att arbetsgivare som inte frivilligt rättar sig efter DO:s beslut inte riskerar några konsekvenser av sina överträdelse. Arbetsgivarorganisationer har å sin sida framfört att arbetsgivare vill följa regelverket och därför oftast rättar sig frivilligt efter myndighetens påpekanden.

Utredningen kan konstatera att det finns olika uppfattningar om hur effektiv tillsynen är och i vilken utsträckning ärenden om aktiva åtgärder behöver följas upp för att uppnå en effektiv tillsyn.

Utredningen anser att det finns nackdelar med DO:s tillsynsmetod eftersom en renodlad skrivbordstillsyn endast kan upptäcka vissa former av brister. Om dessutom uppföljning inte sker kan detta också påverka regelefterlevnaden negativt eftersom de tillsynsobjekt som inte följer bestämmelserna i förlängningen då inte riskerar någon sanktion. Som framgått ovan har DO begränsade resurser för sin tillsyn men vi anser ändå det angeläget att tillsynsmetodiken utvecklas. Vi har noterat att en sådan utveckling redan sker, bl.a. genom 2020 års uppföljning av 2017 års tillsyn och ett inlett samarbete med AV. Genom förslag nedan om att kravet på att förmå till frivillig rättelse ska utgå och att DO ska samverka i högre grad med närliggande myndigheter har utredningen försökt att ge bättre förutsättningar för ett sådant utvecklingsarbete.

5.3.3 Uttrycket att förmå enskilda att frivilligt följa lagen ska utgå

Utredningens förslag: Diskrimineringslagen ska inte längre innehålla en särskild bestämmelse om att Diskrimineringsombudsmannen ska förmå dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den.

Vi föreslår att det inte längre ska finnas en uttrycklig bestämmelse i lagen om att DO i samband med sin tillsyn ska försöka få dem som omfattas av bestämmelserna att frivilligt följa dessa. Detta krav omfattar både bestämmelserna i 2 och 3 kap. DL. Vi kan konstatera att DO kan ansöka om vitesföreläggande hos Nämnden mot diskriminering först när möjligheten till frivillig rättelse är uttömd. Vad gäller 2 kap. DL framgår av förarbetena till DL att DO i första hand ska försöka åstadkomma rättelser genom att träffa förlikningar.

Vi kan konstatera att det i förvaltningslagen (2017:900) följer att alla tillsynsmyndigheter ska bedriva en opartisk och saklig tillsyn där tillsynsobjekt får möjlighet att komma till tals och rätta sig under tillsynens gång innan vitesföreläggande kan aktualiseras. I praktiken kontaktas tillsynsobjekt med frågor och ges en tidsfrist för att få möjlighet att lämna synpunkter. Efter det att skriftväxlingen är klar kan myndigheten fatta beslut om föreläggande med en viss tid att åtgärda påtalade brister. Vidtas rättelse kan ärendet avslutas. Först om ett föreläggande inte följs kan myndigheten göra en framställan om vitesföreläggande. Skrivningen om frivillig rättelse är ovanlig i svensk rätt, och mot bakgrund av regleringen i förvaltningslagen obehövlig.

Bakgrunden till uttrycket ”förmå enskilda att frivilligt följa lagen”

Uttrycket ”förmå att frivilligt följa lagen” fanns redan i slutet av 1970-talet i den dåvarande jämställdhetslagen (1979:1118). Jämställdhetslagen var semidispositiv vilket innebär att reglerna kunde ersättas eller kompletteras genom kollektivavtal på förbunds nivå, se avsnitt 4.7. Uttrycket fanns även med i 1999-års arbetsrättsliga lagar. I förarbetena till jämställdhetslagen framgick bl.a. att dåvarande ombudsmannen i första hand skulle försöka påverka en arbetsgivare som inte rättar sig efter lagens föreskrifter genom bl.a. råd, anvisningar, information och överläggningar. Först när möjligheterna till frivillig

samverkan var uttömda skulle ombudsmannen initiera tvångsåtgärder. Ombudsmannen skulle därför arbeta informellt och i möjligaste mån undvika att byråkratisera verksamheten. Myndigheten skulle också försöka åstadkomma rationella och praktiska lösningar både inom den egna verksamheten och i förhållande till andra.

Vidare underströk förarbetena vikten av överläggningar. Arbetsgivare som inte var bundna av kollektivavtal skulle regelmässigt kallas till överläggningar vid överträdelser av diskrimineringsförbudet eller underlåtenhet att vidta aktiva åtgärder. Arbetstagarorganisationer som hade medlemmar på arbetsplatsen skulle normalt ges tillfälle att delta i överläggningarna, särskilt när det gällde aktiva åtgärder.

När skyldigheten att i första hand förmå till frivillig rättelse fördes över från dåvarande ombudsmännen till DO hänvisade regeringen i propositionen till att de tidigare ombudsmännen hade en skyldighet att förmå dem som omfattades av lagen att frivilligt följa den. Detsamma föreslogs därför gälla för DO, och enligt förarbetena innebär formuleringen bl.a. att DO enligt 2 kap. DL främst bör sträva efter förlikningar och uppgörelser utom rätta; först när möjligheterna till frivillig samverkan är uttömd bör en domstolsprövning initieras.¹

Dagens betydelse av uttrycket ”förmå att frivilligt följa lagen”

Vi kan konstatera att DO i dag har ett annat arbetssätt jämfört med när uttrycket ”frivilligt förmå att följa lagen” fördes in i lagstiftningen. DO har i dag organiserat sin verksamhet i likhet med andra förvaltningsmyndigheter med tillsynsuppdrag och kan inte längre sägas arbeta informellt när det gäller tillsyn av aktiva åtgärder. De informella förhållanden som ombudsmannen skulle sträva efter är därför inte längre aktuella. Enligt uppgift till utredningen bedömer DO det som svårt att framställa krav informellt under utredningen, utan att det uppfattas som ett föreläggande.

DO:s tillsyn över aktiva åtgärder innebär i dag ofta riktade insatser mot särskilda branscher där brister har uppmärksamrats eller där myndigheten har fått information från enskilda om att det finns brister, se avsnitt 4.5. Vi kan därmed konstatera att bestämmelsen om att DO i första hand ska förmå till frivillig rättelse, såsom den ursprungligen var tänkt att fungera, har spelat ut sin roll.

¹ Prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering*, s. 371 och 544.

Vidare noterar vi att när det 2017 infördes förändringar i regelverket var förväntningen att det skulle utfärdas fler vitesförelägganden genom det förändrade regelverket. Som framgått ovan har det emellertid inte skett någon ökning av antalet vitesförelägganden. DO använder inte möjligheten att begära vitesföreläggande och sedan år 2009 har Nämnden mot diskriminering endast haft fem ärenden, varav tre återkallats. Inget ärende har initierats av DO.

När det gäller bestämmelsens betydelse för 2 kap. DL kan konstateras att den framför allt tar sikte på frivilliga lösningar i form av förlikningar om diskrimineringsersättning. Utredningens uppdrag omfattar förvisso inte 2 kap. DL, men vi bedömer att bestämmelsen i dag har en viss betydelse även för detta kapitel. Av 6 kap. 1 § DL framgår att mål om tillämpning av 2 kap. ska handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister samt att mål i allmän domstol ska handläggas enligt bestämmelserna i rättegångsbalken. Mål om diskriminering är s.k. dispositiva tvistemål och i sådana mål ska domstolarna verka för att parterna förlikas eller på annat sätt uppnår en samförståndslösning, om det inte är olämpligt, se 42 kap. 17 § rättegångsbalken. Det kan inte antas att det i allmänhet är olämpligt att domstolarna verkar för samförståndslösningar i tvister om 2 kap. DL, och det finns inget som hindrar DO från att under rättegång medverka till sådana lösningar, även om man tar bort formuleringen om att ombudsmannen ska försöka få dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den ur lagen.

DO är alltid, enligt förvaltningslagen, skyldigt att kommunicera med tillsynsobjekten och ge dem skälig tid för rättelse m.m. vid tillsyn innan mer ingripande tillsynsåtgärder vidtas. Det måste också finnas viss tid till frivillig rättelse innan DO kan vidta sanktionsåtgärder. Detta kommer inte förändras om formuleringen om frivillig rättelse utgår. Det kan också konstateras att andra myndigheter som t.ex. Barn- och elevombudet (BEO) vid Statens Skolinspektion (Skolinspektionen) ingår överenskommelser om förlikningar utan att krav på att verka för frivillig rättelse finns särskilt uttryckt i skollagen (2010:800).

I praktiken genomför DO först en tillsyn av tillsynsobjektets aktiva åtgärder som efter avslutad tillsyn leder till ett beslut. Förvaltningslagen ställer krav på skriftväxling av handlingar med ett tillsynsobjekt under handläggningen. Om DO efter avslutad granskning finner att det finns brister i arbetet med aktiva åtgärder kan DO ge tillsyns-

objektet ett föreläggande där bristerna påtalas och en viss tid att rätta till bristerna. Om bristerna inte rättas till efter att tidsfristen gått ut kan vitesföreläggande utgå till dess att bristerna åtgärdas. Om bristerna däremot har åtgärdats av tillsynsobjektet inom den angivna tidsfristen avslutas ärendet av DO.

DO har dessutom redan som uppgift att stärka viljan att på frivillig väg följa lagen genom den främjande verksamhet som myndigheten ska bedriva enligt lag (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen. Inom ramen för den främjande verksamheten ska myndigheten informera, utbilda, överlägga och ha andra kontakter med myndigheter, företag, enskilda och organisationer för att förmå dem att följa lagen. Att ta bort det särskilda kravet på att verka för frivillig rättelse i DL skulle inte försvaga DO:s mandat att arbeta med sådana frågor, utan endast klargöra att detta arbete inte får bli till hinder för en effektiv tillsyn.

Det är vidare ovanligt att det betonas i lagen att en myndighet ska förmå enskilda att frivilligt följa lagen vid tillsyn på olika samhällsområden. Vid en jämförelse med vilka krav som gäller för andra närliggande tillsynsmyndigheter, t.ex. AV och Skolinspektionen, finns inte motsvarande skrivningar om att i första hand förmå till frivillig rättelse. Det innebär inte att vitesförelägganden vid dessa tillsynsmyndigheter beslutas lättvindigt eller utan att tillsynsobjekten getts viss tidsperiod med möjlighet till rättelse. Dessutom måste tillsynsmyndigheten genomföra en ny prövning vid vitets utdömande, och tillsynsobjektet har därmed tid för rättelse innan ett eventuellt vite beslutas.

Slutsatser

Sammantaget ser utredningen inga skäl för att behålla en uttrycklig reglering i DL om frivillig rättelse. Bestämmelsen är tillkommen i en tid när dess funktion var en annan. Regleringen är dessutom obehövlig mot bakgrund av förvaltningslagens bestämmelser. Det är också något paradoxalt med att en lagstiftning som ytterst vilar på skyddet av mänskliga rättigheter så starkt betonar att detta skydd ska åstadkommas på frivillig väg.

Det är enligt utredningens bedömning svårt att se att ett avskaffande av kravet skulle ha någon negativ påverkan för hur tillsynen avseende

reglerna om förbud i 2 kap. DL tillämpas eller hur DO arbetar med förebyggande och främjande åtgärder. Någon risk för sämre rätts-säkerhet för tillsynsobjekten kan inte heller antas bli konsekvensen eftersom förvaltningslagen ska garantera att rätts säkerheten tillgodoses. Utredningen föreslår därför att kravet på att försöka förmå till frivillig rättelse i 4 kap. 1 § första stycket DL tas bort.

5.4 Förslag avseende föreskriftsrätt

En förutsättning för ökad regelefterlevnad och fungerande tillsyn är att bestämmelserna om aktiva åtgärder är tillräckligt tydliga. Detta är viktigt för att de arbetsgivare och utbildningsanordnare som omfattas av lagen ska veta vad som förväntas av dem och i vilka situationer det kan riskera att bli överträdelser. Det är också en förutsättning för att DO ska kunna använda sig av vitesföreläggande vid överträdelser. I detta avsnitt följer utredningens förslag om ett utökat stöd för efterlevnad av 3 kap. DL.

5.4.1 Reglernas utformning kräver utökat stöd för ökad regelefterlevnad

Syftet med lagens konstruktion som ett övergripande ramverk avseende aktiva åtgärder är att bestämmelserna ska kunna anpassas utifrån olika verksamheter och branscher med vitt skilda förutsättningar. Bestämmelserna omfattar arbetsställen och utbildningsinrättningar med varierande förutsättningar och behov, där ett stort företag inom t.ex. fordonsindustrin kan behöva arbeta på ett annat sätt och vidta andra åtgärder än ett litet företag inom restaurangbranschen. Bestämmelserna är därför medvetet allmänt utformade.

En förutsättning för att bestämmelserna om aktiva åtgärder ska kunna efterlevas är att de som omfattas av bestämmelserna vet dels vad som förväntas av dem, dels vilka krav som måste uppfyllas; med allmänt hållna och övergripande skyldigheter kan det vara svårt att veta vad som krävs för att nå upp till lagens krav.

Genom utredningens arbete har det blivit tydligt att de som omfattas av bestämmelserna om aktiva åtgärder efterfrågar ett betydligt större stöd i sitt arbete än vad de upplever att de får i dag, se avsnitt 4.8.2. I utredningens enkät med svar från drygt 420 av 680 till-

frågade arbetsgivare som tidigare granskats av DO efterfrågar arbetsgivarna framför allt ytterligare stöd för att veta vad som krävs för att lagens krav ska uppnås. Det kan t.ex. handla om mer detaljerade föreskrifter och allmänna råd, mallar och branschpraxis i form av goda exempel (*best practice*). Arbetsgivarna efterfrågar också stöd i form av utbildning och en möjlighet att kunna vända sig till DO för att få praktisk vägledning.

Utredningens sammantagna bild är att några bakomliggande skäl till det efterfrågade stödet är att bestämmelserna uppfattas som otydliga och att arbetsgivare upplever att de inte får det stöd de efterfrågar. Det kan sammanfattas med att arbetsgivare generellt sett förstår vad de ska göra – men inte hur de ska gå tillväga. Några skäl att tro att det skulle förhålla sig annorlunda för utbildningsanordnare inom högre utbildning finns inte.

Redan i dag finns det olika former av stöd i form av t.ex. information, checklistor och annat material på DO:s webbplats och hos arbetstagarorganisationer. Ideella föreningar såsom antidiskrimineringsbyråerna bedriver också viss utbildningsverksamhet. Trots detta efterfrågas ytterligare stöd av arbetsgivare. Anledningen till det kan variera, från att den information som finns inte är anpassad till arbetsgivarnas situation till att frågan om aktiva åtgärder inte prioriteras och att man därför inte aktivt söker sådan information. Oavsett vilken anledning är kan utredningen konstatera en samstämmig efterfrågan på ökat stöd från arbetsgivarsidan kring vad lagen konkret kräver.

DO har framfört till utredningen att det också ur ett tillsynsperspektiv är svårt att ställa krav på att arbetet ska utföras på ett visst sätt eller med en viss kvalitet, eftersom bestämmelserna är generellt utformade och inte konkretiserade. Det kan sammanfattas med att DO bedömer att de kan ställa krav på att tillsynsobjektet ska arbeta med aktiva åtgärder men i stora delar inte *hur* det ska utföras. Enligt DO:s uppgifter till utredningen leder bestämmelsernas utformning till svårigheter att kunna vända sig till Nämnden mot diskriminering. Sanktionen vitesföreläggande kan då i praktiken inte användas.

Högsta förvaltningsdomstolen har i en dom från 2020² behandlat frågan om hur precist ett vitesföreläggande måste vara för att ett vite ska kunna dömas ut av en domstol. Målet rörde ett vitesföreläggande från Skolinspektionen till en skolhuvudman, för att huvudmannen skulle åtgärda brister i en skolas systematiska kvalitetsarbete. Högsta

² HFD 2020 ref. 28.

förvaltningsdomstolen fastslog att vitesföreläggande i princip inte får utformas på ett sådant sätt att det endast upprepar den aktuella regleringens lydelse utan att ett vitesföreläggande måste vara så precist utformat att det inte kan råda något tvivel om vilka åtgärder som ska vidtas eller underlåtas av adressaten i det enskilda fallet. Normalt får inte heller ett vitesföreläggande utformas så att det endast anges vilka resultat som ska uppnås. Tvärtom ska det tydligt anges vilka konkreta åtgärder som adressaten ska vidta.

Högsta förvaltningsdomstolens dom avsåg ett vitesföreläggande om systematiskt kvalitetsarbete enligt bl.a. 4 kap. 3 § skollagen. Av 4 kap. 5 § skollagen framgår att inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara att de mål som finns för utbildningen i skollagen och andra föreskrifter uppfylls. Vidare hade Statens Skolverk (Skolverket) utfärdat allmänna råd och rekommendationer för det systematiska kvalitetsarbetet. Varken Skolverket eller Skolinspektionen hade bemyndigats med föreskriftsrätt avseende bestämmelserna.

Utredningen bedömer att bestämmelserna i skollagen om det systematiska kvalitetsarbetet och bestämmelserna om aktiva åtgärder enligt DL inte är helt jämförbara. Skollagens bestämmelse i denna del handlar om att uppfylla vissa mål medan bestämmelserna om aktiva åtgärder avser ett processinriktat arbete. Högsta förvaltningsdomstolen har inte prövat frågan om vitesföreläggande när det gäller sådana processinriktade bestämmelser som aktiva åtgärder utgör. Även med beaktande av detta är Högsta förvaltningsdomstolens uttalanden om precisa vitesförelägganden allmängiltiga för alla myndigheter som har rätt att utfärda vitesförelägganden. Det kan för utredningens del konstateras att det ställs höga krav på precision och konkretion för att ett vitesföreläggande ska kunna godtas.

Det är i sammanhanget av visst intresse att jämföra DO:s möjligheter att begära vitesförelägganden hos Nämnden mot diskriminering med AV:s vitesföreläggande om systematiskt arbetsmiljöarbete. Vi noterar då att AV har bemyndigats med föreskriftsrätt avseende det systematiska arbetsmiljöarbetet och har de senaste åren ansökt om utdömmande av vitesföreläggande utifrån dessa processinriktade bestämmelser i ett antal ärenden.

Utredningen kan konstatera att arbetsgivare inte vet hur de ska arbeta för att kunna uppnå lagens krav och inte heller upplever att de får tillräckligt stöd. Det är inte en helt tillfredsställande situation, även om arbetsgivarna har en skyldighet att ha kännedom om lagen

och hålla sig informerade om och efterleva gällande lagstiftning. Enligt uppgift från DO kan myndigheten endast ge ett begränsat stöd, eftersom bestämmelserna är processinriktade med avsikten att det är arbetsgivaren som ska anpassa arbetet med aktiva åtgärder efter verksamhetens behov.

Utredningen anser mot denna bakgrund att kraven i bestämmelserna om aktiva åtgärder ytterligare bör konkretiseras. Med tydligare bestämmelser blir det lättare för såväl arbetsgivare som arbetstagare att förstå innebörden av lagens krav och tillsynen kan också effektiviseras. Mer precisa bestämmelser är också en förutsättning för att en tillsynsmyndighet ska kunna utfärda sanktioner som t.ex. vitesföreläggande, se vidare avsnitt 5.4.

5.4.2 Bemyndigande om föreskriftsrätt

Utredningens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska ges rätt att utfärda föreskrifter om kraven på arbetsgivare och utbildningsanordnare inom högre utbildning när det gäller arbetet med aktiva åtgärder.

Utredningen föreslår att reglerna om aktiva åtgärder ska kompletteras med en möjlighet till utfärdande av föreskrifter om vad kraven innebär. Det ska handla om en möjlighet att förtydliga och att kunna fylla ut de övergripande bestämmelserna i lagen. Vi föreslår att en myndighet, förslagsvis expertmyndigheten DO, genom bemyndigande i lag och förordning ges rätt att utfärda föreskrifter.

Med föreskriftsrätt för DO kan reglerna om aktiva åtgärder inom arbetslivet och högre utbildning förtydligas på samma sätt som AV:s föreskrifter och allmänna råd förtydligar det systematiska och organisatoriska arbetsmiljöarbetet. Utredningen anser att motsvarande föreskrifter behövs för arbetet med aktiva åtgärder enligt DL. Även om det finns svårigheter i att förtydliga en ramlagstiftning genom föreskrifter ser utredningen likväl att vissa krav mycket väl kan konkretiseras. Det kan exempelvis röra sig om föreskrifter avseende t.ex. när ett arbete ska genomföras, och detaljerade anvisningar om vilka krav som ställs på innehållet i vissa åtgärder.

När det gäller arbetsgivares arbete med aktiva åtgärder enligt 3 kap. 2, 3 och 5 §§ DL saknas i dag specifika bestämmelser om hur under-

sökningen eller analyserna ska genomföras. Det är inte heller reglerat hur åtgärderna ska planeras och följas upp. Detta är i enlighet med lagstiftarens intention om att regelverket ska vara ett övergripande ramverk som ska kunna anpassas utifrån förutsättningarna i olika verksamheter. Som konstaterats ovan har lagstiftarens intentioner om att regelverket ska anpassas utifrån verksamheternas behov på lokal nivå inte kommit att realiseras i tillräcklig utsträckning. Det är mot den bakgrunden som vi anser att det finns ett behov av föreskrifter.

Det handlar om föreskrifter som kan klargöra bestämmelserna om det verksamhetsanpassade arbetet för *arbetsgivare* vad gäller omfattningen av arbetsgivarens arbete med aktiva åtgärder (3 kap. 2, 3 och 5 §§ DL), riktlinjer och rutiner mot trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier (3 kap. 6 § DL), främjandet av en jämn könsfördelning genom utbildning, annan kompetensutveckling och andra lämpliga åtgärder (3 kap. 7 § DL), lönekartläggning (3 kap. 8–10 §§ DL), och dokumentationsskyldigheten (3 kap. 13 och 14 §§ DL). Vi föreslår däremot inte någon föreskriftsrätt avseende samverkansskyldigheten i 3 kap. 11 och information som behövs för samverkan i 12 §§ DL, eftersom vi bedömer att det alltså ska vara upp till parterna att bedöma hur samverkan ska ske utifrån specifika behov i en viss bransch eller på en viss arbetsplats.

Vi föreslår också en föreskriftsrätt avseende *utbildningsanordnare* inom högre utbildning (3 kap. 15 § 2–3) för bestämmelserna om aktiva åtgärder vad gäller omfattningen av utbildningsanordnarens arbete med aktiva åtgärder (3 kap. 2, 3, 16 och 17 §§), riktlinjer och rutiner mot trakasserier och sexuella trakasserier (3 kap. 18 § DL), och dokumentationsskyldigheten (3 kap. 20 § DL). Precis som inom arbetslivet föreslår vi ingen föreskriftsrätt avseende kravet på samverkan enligt 3 kap. 19 § DL. Detta eftersom vi anser att det alltså ska vara upp till varje utbildningsanordnare att tillsammans med studenter och anställda avgöra formerna denna samverkan.

Vilka föreskrifter som kan komma i fråga och hur dessa ska utformas måste, som redan framgått, vara en fråga för expertmyndigheten DO. Vi lägger nedan förslag angående ett föreskriftsråd och krav på samråd i samband med utformandet av föreskrifter. Avsikten med dessa förslag är att tillse att föreskrifterna får en ändamålsenlig utformning. Det kan enligt utredningens bedömning bli fråga såväl om regler om t.ex. när olika uppgifter ska ha utförts, som mer precisa bestämmelser om vad vissa åtgärder ska innehålla. Föreskrifter skulle

t.ex. kunna förtydliga vilken tidsfrekvens som avses med ett fortlöpande arbete eller vad som avses med att arbetet ska utföras årligen. På så sätt kan en föreskriftsrätt ge det stöd som efterfrågats av de som omfattas av lagen. Vissa delar av de aktiva åtgärderna är särskilt viktiga att tydliggöra genom föreskrifter, och vi bedömer att dessa områden även behöver kompletteras med allmänna råd.

En konsekvens av utredningens förslag är att DO blir skyldig att följa förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. En myndighet ska enligt 4 § förordningen så tidigt som möjligt utreda föreskrifternas eller de allmänna rådens kostnadsmässiga och andra konsekvenser i den omfattning som behövs i det enskilda fallet samt dokumentera utredningen i en konsekvensanalys. Statliga myndigheter, kommuner, regioner, organisationer, näringslivet och andra som kostnadsmässigt eller på något annat berörs ska sedan ges tillfälle att yttra sig över konsekvensutredningen.

5.4.3 Ett föreskriftsråd ska ge DO stöd

Utredningens förslag: Ett rådgivande organ med ledamöter från arbetsmarknadens parter, universitets- och högskoleområdet och civila samhället inrättas för att ge Diskrimineringsombudsmannen råd och stöd i myndighetens arbete med föreskrifter.

Meddelandet av föreskrifter är en ny uppgift för DO. Det är, som framgått, förknippat med svårigheter att precisera lagens krav. Vi föreslår därför att det ska inrättas ett särskilt föreskriftsråd hos DO med ledamöter från arbetsmarknadens parter, civila samhället och universitets- och högskoleområdet som kan tillföra myndigheten kunskaper och erfarenheter om bl.a. de verksamheter som ska regleras och vilka behov av förtydliganden som finns. Rådet ska alltså kunna ge DO råd och stöd i arbetet med att ta fram föreskrifter om aktiva åtgärder enligt 3 kap. DL. Rådet ska endast ha en rådgivande funktion.

Utredningen bedömer vidare att det är viktigt att representanter för dem som berörs av föreskrifterna ges en roll inom ramen för föreskriftsarbetet. Det är även betydelsefullt att ledamöterna i föreskriftsrådet och DO i detta arbete får möjligheter till att utbyta erfarenheter om berörda områden.

Vidare anser vi att det är angeläget att det civila samhället, med sina kompetenser och erfarenheter från arbetet med aktiva åtgärder, ges en möjlighet att bidra i arbetet med föreskrifterna. Vi bedömer att ett föreskriftsråd med en sådan sammansättning kan medverka till att föreskrifter om aktiva åtgärder inom arbetslivet och universitets- och högskoleområdet blir väl anpassade för dem som berörs av bestämmelserna.

Rådet bör således innehålla ledamöter från både arbetstagar- och arbetsgivar sidan, civila samhället och universitets- och högskoleområdet. Ledamöternas kunskaper och erfarenheter kan samlat bidra med kompetens som är DO behjälpligt i framtagandet av föreskrifter. Föreskriftsrådet ska sammanträda vid behov och bör lämpligen fokusera på nya föreskrifter inom arbetslivets område och inom högre utbildning.

Vi bedömer att föreskriftsrådet inte ska ha fler än tio ledamöter som utses av ombudsmannen. Ombudsmannen ska vara ordförande och sammankallande.

Föreskriftsrådet ska regleras i DO:s instruktion, förordningen med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen (2008:1401). Utredningen noterar att det i instruktionen redan finns ett råd (DO:s råd). Vi gör mot bakgrund av det rådets breda uppdrag, samt vikten av att involvera ledamöter från arbetsmarknadens parter, universitets- och högskoleområdet och civila samhället i arbetet med att ta fram föreskrifter, bedömningen att det finns ett värde med ett specifikt råd just för föreskriftsarbetet.

5.4.4 DO ska samråda med arbetsmarknadens parter i arbetet med föreskrifter

Utredningens förslag: Diskrimineringsombudsmannen ska samråda med berörda arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer inför beslut om föreskrifter.

Vi har ovan föreslagit ett bemyndigande till DO om att utfärda föreskrifter om att det ska vara möjligt att precisera kraven på aktiva åtgärder och på så sätt göra dessa tydligare. Eftersom förutsättningarna att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder kan variera mellan olika branscher är det dock viktigt att DO utöver konsultationer med före-

skriftsrådet samråder med arbetsmarknadens parter i arbetet med föreskrifter, så att föreskrifterna blir praktiskt tillämpbara och förankrade hos de arbetstagare och arbetsgivare som berörs av dem.

Återigen kan arbetsmiljöområdet tjäna som en förlaga för hur detta kan åstadkommas. I 6 § förordningen (2007:913) med instruktion för AV anges att AV ska samråda med arbetsmarknadens parter innan verket beslutar om föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller regioner eller i förvaltningsärenden av större vikt. Vi ser ett värde i att motsvarande skyldighet införs inom diskrimineringsområdet. Det ska därför införas en skyldighet i DO:s instruktion att samråda med arbetsmarknadens parter innan DO beslutar om föreskrifter.

5.5 Överväganden avseende val av sanktioner

Om en tillsynsmyndighet saknar de sanktionsverktyg som krävs för att utföra sin tillsyn på ett effektivt sätt finns risken att efterlevnaden av lagen påverkas negativt. Nedan följer utredningens överväganden när det gäller sanktioner avseende brister i arbetet med aktiva åtgärder.

5.5.1 Straff eller sanktionsavgift bör inte införas

Utredningens bedömning: Det bör inte införas straff eller sanktionsavgifter när det gäller konstaterade brister i arbetet med aktiva åtgärder.

I avsnitt 5.3.1. har vi beskrivit hur DO:s begränsade tillsynsresurser kan riskera att påverka tillsynens effektivitet negativt. DO:s breda tillsynsuppdrag tillsammans med myndighetens begränsade tillsynsmöjligheter skulle kunna tala för att införa ytterligare sanktioner i form av t.ex. straff eller sanktionsavgifter för att försöka öka efterlevnaden av bestämmelserna om aktiva åtgärder i DL. Sanktionsavgifter kan t.ex. antas vara mer effektiva än vitesförelägganden eftersom en sanktionsavgift kan utgå direkt utan att det behöver ges tid till rättelse för tillsynsobjektet. Som anges i avsnitt 3.3.3 är ett vite till sin natur framåtsyftande, avsikten är att få någon att vidta en åtgärd eller avstå från att vidta en åtgärd. Straff eller sanktionsavgifter

är i stället en tillbakaverkande sanktion för redan inträffade regelöverträdelser.

I avsnitt 3.3 har vi beskrivit de generella förutsättningarna för att införa straff eller sanktionsavgifter. Mot bakgrund av vad som där framkommer om principer vid kriminalisering är det enligt vår mening inte aktuellt att straffbelägga överträdelser avseende arbetet med aktiva åtgärder, eftersom det inte handlar om sådana allvarliga och farliga beteenden som bör beläggas med straff. Mer allvarliga beteenden är många gånger redan straffbelagda genom brottet olaga diskriminering enligt 16 kap. 9 § brottsbalken. Utredningen anser alltså att någon kriminalisering avseende arbetet med aktiva åtgärder i DL inte kan motiveras.

Som framgår av avsnitt 3.3.5. finns det också en del principer som ska vara uppfyllda för att det ska vara lämpligt att införa sanktionsavgifter. Sanktionsavgifter kan bl.a. vara ändamålsenligt när regelöverträdelser är särskilt frekventa. Sanktionsavgifter bör dock endast förekomma inom speciella och klart avgränsade rättsområden där det relativt lätt går att avgöra om en överträdelse har skett eller inte.

I den mån sanktionsavgifter används på näringsregleringens område bör de vara knutna till särskilda föreskrifter som näringsutövarna har att iaktta i sin verksamhet. Det bör också vara möjligt att förutse och fastställa hur stor avgiften i så fall ska bli i det särskilda fallet. Det bör även prövas om uppsåt eller oaktsamhet ska förutsättas för avgiftsskyldigheten eller om skyldigheten ska bygga på strikt ansvar. För att en konstruktion med strikt ansvar ska vara försvarbar från rättssäkerhetssynpunkt bör det finnas starkt stöd för en presumtion om att överträdelser på området inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet.

Fördelen med sanktionsavgifter är att det kan vara på förhand bestämda avgifter som fastställs inom olika områden. Om strikt ansvar är möjligt behöver tillsynsmyndigheten i sådana fall inte utreda om det föreligger uppsåt eller om det är av oaktsamhet som överträdelsen har uppstått. Skyldigheten att betala en sådan avgift uppstår redan när det objektivt kan konstaterats att en överträdelse har begåtts.

Inom t.ex. arbetsmiljöområdet, som har flera beröringspunkter med diskrimineringsområdet, förekommer inga sanktionsavgifter när det gäller det systematiska miljöarbetet eller kränkande särbehandling. Anledningen är, enligt uppgift till utredningen från AV, att bestämmelserna inte är utformade på ett sådant sätt att det skulle vara lämp-

ligt med sanktionsavgifter samt att sanktionsavgifter skulle motverka syftet med bestämmelserna eftersom arbetet är processinriktat.

Regleringen om aktiva åtgärder i 3 kap. DL anger en arbetsprocess som bl.a. syftar till att arbetsgivarna ska ägna sig åt frågorna, sätta sina egna mål och komma fram till rätt åtgärder utifrån respektive verksamhets förutsättningar och behov. Det är inte exakt angivet i alla delar i vilka situationer överträdelser uppkommer. Bestämmelserna är därmed inte så precist utformade att de lämpar sig för att beläggas med sanktionsavgift, och det kanske inte ens är möjligt att utforma denna typ av bestämmelser med den grad av precision som krävs för att sanktionsavgifter ska kunna nyttjas.

Som tidigare nämnts är bestämmelserna om aktiva åtgärder ett övergripande ramverk och utredningen bedömer att bestämmelserna i stort saknar den tydlighet och precision som krävs för att överträdelser mot bestämmelserna ska kunna beläggas med en sanktionsavgift. I sammanhanget bör förhållandet att sanktionsavgifter har en straffliknande karaktär lyftas fram.

Sammantaget anser utredningen att en reglering med sanktionsavgifter i dagsläget inte kan utformas på ett tillräckligt rättssäkert sätt och vi föreslår därför inte några sådana regler. När ovan föreslagna föreskrifter finns på plats kan det dock inte uteslutas att en förnyad prövning skulle kunna leda till en annan slutsats.

5.5.2 Bör vitessanktionen kvarstå?

Utredningens bedömning: Den mest lämpliga sanktionen vid överträdelser av bestämmelserna om aktiva åtgärder är vitesföreläggande. Möjligheten att förelägga vid vite bör därför kvarstå.

Mot bakgrund av våra slutsatser angående sanktionsavgifter kan frågan ställas om de nuvarande sanktionsmöjligheterna med vitesförelägganden bör kvarstå. Även här har reglernas syfte och utformning betydelse för bedömningen.

Utredningen anser att möjligheten att utfärda förelägganden i kombination med vite ska kvarstå vid brister i arbetet med aktiva åtgärder enligt DL. I avsnitt 3.3.3 har vi bl.a. beskrivit vitets funktion och dess syfte. Kortfattat kan här påminnas om att vitessanktionen är ett handlingsdirigerande styrmedel, där vitet syftar till att tvinga

fram ett önskat agerande. Vitet döms ut först om den som är skyldigheter inte vidtar de åtgärder som en behörig tillsynsmyndighet har specificerat i ett föreläggande.

Det ska noteras att det finns två olika sorters viten: förfarandeviten och materiella viten. Förfarandeviten möjliggör att domstolen kan förelägga parter och andra att vid vite inställa sig eller att visa upp en skriftlig handling m.m. Sådana bestämmelser finns i rättegångsbalken och i många andra författningar. Förfarandeviten kan något förenklat sägas hjälpa myndigheten att utöva tillsyn. Materiella viten däremot avser att åtgärda vissa brister hos tillsynsobjektet som påpekats av tillsynsmyndigheten. I DL finns både förfarandeviten enligt 4 kap. 4 § DL och materiella viten enligt 4 kap. 5 § DL.

Den som inte rättar sig efter en begäran om att lämna uppgifter t.ex. om förhållanden i verksamheten enligt 4 kap. 3 § DL (uppgiftsskyldigheten) får av DO föreläggas att vid vite fullgöra sin skyldighet. DO:s beslut kan överklagas till Nämnden mot diskriminering. Uppgiftsskyldigheten omfattar både 2 och 3 kap. DL. Nämndens beslut kan inte överklagas och talan om vitets utdömande förs av DO vid tingsrätten.

Av 4 kap. 5 § DL framgår att den som inte fullgör sina skyldigheter med att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder enligt 3 kap. 4, 5, 6, 7, 8, 9 och 16, 17 och 18 §§, och den som underlåter att lämna information eller att dokumentera enligt 3 kap. 12, 13, 14 eller 20 §§, får föreläggas att vid vite göra det. I dessa fall kan DO inte besluta om vitet utan myndigheten måste göra en framställan till Nämnden mot diskriminering som fattar sådana beslut. Nämndens beslut kan inte överklagas och talan om vitets utdömande förs av DO vid tingsrätten.

Även när det gäller vitesföreläggande krävs att bestämmelserna som ålägger en arbetsgivare eller utbildningsanordnare att vidta vissa åtgärder är tillräckligt tydligt formulerade för att preciserade åtgärder ska kunna anges i föreläggandet. Som nämnts ovan är bestämmelserna om aktiva åtgärder i vissa avseenden allmänt formulerade. Det kan därför finnas svårigheter att formulera vitesföreläggen.

Enligt utredningens bedömning kan dessa svårigheter till viss del avhjälpas genom vårt förslag om att ge DO befogenhet att meddela föreskrifter avseende arbetet med aktiva åtgärder. Vi anser alltså att det även fortsättningsvis är så att vite är den lämpligaste sanktionsformen vid brister i arbetet med aktiva åtgärder enligt 3 kap. DL. Det kan i sammanhanget noteras att vid en sådan sanktion uppkommer

ekonomiska påföljder först efter att arbetsgivaren eller utbildningsanordnaren har fått möjlighet att åtgärda bristerna.

5.6 Förslag om Nämnden mot diskriminering

Nuvarande Nämnden mot diskriminering har funnits sedan 2009 och bildades i samband att DL trädde i kraft. Nämnden mot diskriminering föregicks av Jämställdhetsnämnden, som inrättades 1979 och den tidigare Nämnden mot diskriminering.³ Nuvarande Nämnden mot diskriminering har samma funktion som tidigare nämnder hade. Nämnderna hade förvisso fler ärenden under de tidigare ombudsmännen, men det rörde sig fortfarande om ett fåtal ärenden per år. Frågan om att avskaffa nämnden har därför utretts vid flera tillfällen genom åren. Skälet till att Nämnden mot diskriminering trots detta har kvarstått i sin nuvarande form framför allt berott på att det har varit svårt att hitta ett lämpligare alternativ, se avsnitt 3.7.2.

Som nämnts ovan har nämnden sedan 2009 endast behandlat fem ärenden, varav tre ärenden har återkallats. Någon ökning av antalet ärenden har inte heller skett efter att det infördes nya bestämmelser den 1 januari 2017, och frågan är varför inte nämnden används.

Enligt DO:s uppgifter till utredningen gör bestämmelsernas övergripande karaktär att det är svårt för DO att bedöma om konkreta överträdelser föreligger, framför allt eftersom bestämmelserna ska anpassas efter varje verksamhets förutsättningar. Ett föreläggande kan då enligt DO inte utformas med tillräcklig tydlighet, och därmed kan inte vitesföreläggande komma ifråga. Utredningen har ovan föreslagit en rätt att kunna utfärda föreskrifter, vilket vi bedömer kommer att förtydliga bestämmelserna och medverka till att vitesföreläggande blir en mer effektiv sanktion.

DO har också framfört till utredningen att en anledning till att myndigheten inte vänder sig till Nämnden mot diskriminering är att myndigheten i första hand måste sträva efter att nå en frivillig lösning. Utredningen anser därför att det står klart att processen för att utfärda vitesföreläggande behöver förenklas, vilket vårt förslag om att avskaffa kravet på frivillig rättelse bör kunna bidra till, se avsnitt 5.3.3.

³ Dåvarande Nämnden mot etnisk diskriminering prövade bl.a. frågor om vitesförelägganden enligt lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning.

Till utredningen har också kritik mot nämnden framförts, framför allt från arbetstagarorganisationer för att processen i nämnden är så tidskrävande att de därför undviker att vända sig dit med en begäran om vitesföreläggande.

Utredningen kan således konstatera att nämnden är ett rättsligt organ som inte används av varken DO eller arbetstagarorganisationerna, och att det finns flera skäl till det. När DO konstaterar en brist i sin tillsyn har en överträdelse av lagen redan skett, och eftersom överträdelsen alltjämt pågår till dess att rättelse sker är det viktigt att tillsynsprocessen efter konstaterad brist är effektiv. Men för att tillsynen ska vara effektiv får inte processen för vitesföreläggande vara onödigt tidsödande. Utredningen menar att det i samma anda är nödvändigt att göra en förnyad analys av hur begäran om vitesförelägganden ska prövas.

5.6.1 Olika alternativ vad gäller vitesföreläggande

Det finns olika alternativ till den nuvarande ordningen att Nämnden mot diskriminering prövar frågor om vitesföreläggande. Utredningen har övervägt fem alternativ:

1. Domstol prövar begäran om vitesföreläggande.
2. Ansvaret delas mellan DO och domstol.
3. DO övertar uppgiften att besluta om vitesföreläggande.
4. Nämnden mot diskriminering kvarstår i nuvarande form.
5. Nämnden mot diskriminering kvarstår med en förändrad sammansättning.

När det gäller våra överväganden för det skollagsreglerade området återkommer vi till dessa i kapitel 6 och 7.

Domstol prövar begäran om vitesföreläggande

Ett alternativ skulle kunna vara att föra över möjligheten att besluta om vitesförelägganden från Nämnden mot diskriminering till domstol, där en möjlighet är att ge uppgiften till Arbetsdomstolen. Redan

den dåvarande Jämställdhetskommittén⁴ föreslog att Arbetsdomstolen skulle besluta om vitesföreläggande. Men i remissomgången ansåg bl.a. Arbetsdomstolen att det var en uppgift som var främmande för den och att frågorna inte var lämpliga att handlägga i en formell rättegång.

Arbetsdomstolen har sedan länge prövat tvister om överträdelser av diskrimineringsförbud i förhållande mellan arbetsgivare och arbetstagare samt arbetssökande. Arbetsdomstolen är i sådana tvister domför i en särskild sammansättning. Utredningen bedömer trots detta att förutsättningarna för att överlåta ansvaret till Arbetsdomstolen inte har ändrats. En anledning är att vitesföreläggande också kan omfatta aktiva åtgärder inom högre utbildning, och det skulle vara en främmande uppgift för Arbetsdomstolen att handlägga mål som rör vitesföreläggande inom utbildningsområdet.

Ett annat alternativ kan vara att allmän domstol får uppgiften att utfärda vitesföreläggande. Allmän domstol kan i tvister mellan enskilda förelägga en part att vid vite fullgöra eller underlåta att göra något (se t.ex. 15 kap. 3 § rättegångsbalken). Viss möjlighet för allmän domstol att besluta om vitesföreläggande inom vissa områden finns alltså redan i dag.

För att få en specialistkunskap om just vitesföreläggande när det gäller aktiva åtgärder skulle en särskild utsedd tingsrätt kunna få i uppdrag att hantera samtliga ärenden om vitesföreläggande enligt 3 kap. DL. Handläggningstiderna kan dock riskera att bli längre i ett förfarande inför allmän domstol, vilket inte skulle bidra till en mer effektiv tillsynsprocess.

Ansvaret delas mellan DO och domstol

Ett annat alternativ som utredningen har övervägt är att ge DO rätt att utfärda vitesföreläggande i egna ärenden medan arbetstagarorganisationer får vända sig till en annan instans.

I dag har arbetstagarorganisationerna en subsidiär rätt att vända sig till nämnden, samtidigt som de har en förstahandsrätt att utreda ärenden som rör de egna medlemmarna. Ett alternativ är att låta en allmän förvaltningsdomstol pröva framställningar om vitesföreläggande från arbetstagarorganisationer medan DO prövar framställningar om vitesföreläggande i ärenden som utretts av myndigheten.

⁴ SOU 1978:38, *Jämställdhet i arbetslivet*, s. 160.

En fördel med detta alternativ är att DO på så sätt kan välja vilka ärenden som ska prövas för vitesföreläggande, t.ex. utifrån vilka ärenden som bedöms vara principiellt viktiga att pröva. Arbetsbördan hos DO riskerar inte heller att öka, eftersom arbetstagarorganisationerna ska vända sig till en annan instans. En nackdel är att det kan bli olika praxis hos DO och hos domstol.

DO övertar uppgiften att besluta om vitesföreläggande

Vi har vidare övervägt att låta DO besluta om vitesföreläggande för verksamhet som inte är skollagsreglerad. En fördel med att låta DO överta uppgiften att besluta om vitesföreläggande är att DO får ett instrument att bedriva tillsyn och att myndigheten redan i dag har möjlighet att utfärda vitesföreläggande när det gäller uppgiftsskyldigheten. Det finns specialistkompetens hos DO och myndigheten hanterar frågor om aktiva åtgärder på daglig basis. Som framgår av avsnitt 3.3.3. kan ett stort antal myndigheter använda materiella viten inom sina tillsynsområden, bl.a. AV och Skolinspektionen. Ett sådant regelsystem innebär att det som huvudregel är tillsynsmyndigheten själv som beslutar om vitesföreläggande. Bestämmelsen i DL om att det ska finnas en särskild nämnd som hanterar vitesföreläggande är därmed ett undantag.

Mot att DO ska få rätt att utfärda vitesföreläggande talar bl.a. DO:s breda uppdrag och olika roller. Myndigheten bedriver både främjande verksamhet och tillsynsverksamhet, och det kan finnas en potentiell konflikt mellan att ha både en främjande uppgift och tillsynsuppgift. Om myndigheten inte är tydlig i sin kommunikation kan det innebära svårigheter att veta i vilken egenskap som myndigheten agerar.

I dag har centrala arbetstagarorganisationer en subsidiär rätt att vända sig till nämnden. En aktuell fråga är därmed hur arbetstagarorganisationernas roll förändras om DO skulle ges rätt att utfärda vitesföreläggande.

En annan fråga är om DO:s beslut ska vara möjliga att överklaga och vilken instans som ska döma ut vite. Ett alternativ som utredningen har övervägt är att allmän domstol prövar och dömer ut vite. Redan i dag kan allmän domstol döma ut vite som rör uppgiftsskyldighet. Den naturliga vägen vid överklagande av tillsynsmyndigheters

beslut är dock ofta allmän förvaltningsdomstol. Ett annat alternativ är därför att DO:s beslut om vitesföreläggande och vitesföreläggande kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Nämnden mot diskriminering kvarstår i nuvarande form

Ett annat alternativ som utredningen har övervägt är att låta Nämnden mot diskriminering kvarstå i sin nuvarande form. Bakgrunden till att modellen med en nämnd skapades 1979 var bl.a. att vitesföreläggande ansågs vara olämpligt att hantera i samma myndighet som hade ansvar för rådgivning och för att vara allmänt pådrivande, se avsnitt 3.6.1. Det förhållandet kvarstår i dag. Även efter ett avskaffande av kravet på frivillig rättelse skulle DO ha flera roller som kan komma i konflikt med varandra.

Nämndens sammansättning innebär att den har förutsättningar att ha god kunskap och bred kompetens avseende DL och de olika diskrimineringsgrunderna. Samtidigt kan konstateras att ett beslutande organ som så sällan fattar beslut inte ges möjlighet att bygga upp en praxis och att de erfarenheter och det kunnande som finns inte tas till vara.

Nämnden mot diskriminering är också både första och sista instans, vilket kan snabba på processen jämfört med domstolsbeslut som ofta kan överklagas till högre instans. I utredningens arbete har dock kommit synpunkter på att ärenden i nämnden drar ut på tiden och att det snarare skulle kunna leda till snabbare beslut om nämnden avskaffades.

Eftersom nämnden så sällan prövar ärenden framstår det också som rent allmänt ineffektivt att ha en instans som inte används. En sådan ordning innebär att en organisation måste hållas igång utan att i någon högre grad kunna bidra till de mål som lagstiftningen har.

Nämnden mot diskriminering kvarstår med en förändrad sammansättning

Slutligen har vi övervägt att förändra sammansättningen av Nämnden mot diskriminering för att på så sätt effektivisera tillsynen och handläggningen hos nämnden. Mot bakgrund av våra förslag i kapitel 7 kommer nämnden endast meddela beslut om universitets- och högskoleområdet och arbetslivet, eftersom tillsyn av det skollags-

reglerade området föreslås överföras till Skolinspektionen och att denna myndighet vid sin tillsyn ska använda sig av skollagens sanktioner. Nämndens ledamöter har över tid utökats allt eftersom representanter för nya diskrimineringsgrunder har tillkommit. Detta innebär att dagens nämnd har blivit stor; den består i dag av en ordförande, en vice ordförande och elva andra ledamöter samt ersättare för dessa, se avsnitt 3.6.2.

I nämnden ska dessutom ingå representanter från olika samhällsområden som har olika slags kompetens inom diskrimineringsområdet. Ordföranden, vice ordföranden och ytterligare två ledamöter ska utses bland personer som inte företräder arbetsgivar- eller arbetstagarintressen eller någon organisation som representerar en viss diskrimineringsgrund. Någon av dessa fyra ledamöter ska ha särskild kunskap inom utbildningsområdet. Ordföranden och vice ordföranden ska dessutom båda vara jurister och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare.

Utredningen har övervägt om nämndens sammansättning skulle kunna minskas.

I dag ingår ledamöter från olika, men inte alla, diskrimineringsgrunder i nämnden och vi bedömer att det inte är motiverat att ha ledamöter enbart från vissa diskrimineringsgrunder. Detta talar för att minska antalet ledamöter. Alternativet är att alla diskrimineringsgrunder är representerade, vilket skulle leda till en ännu större nämnd som kan få svårare att fatta beslut.

Vi anser att ett lämpligare alternativ är att ha en sammansättning som mer liknar Arbetsdomstolen. Detta innebär att nämnden består av ordförande och vice ordförande som är jurister som har erfarenhet av tjänstgöring som domare, samt en ledamot vardera från arbetstagar- och arbetsgivarsidan. Mot bakgrund av att nämnden har en domstolsliknande funktion vars beslut inte går att överklaga bör ytterligare några jurister med specialistkunskap om diskrimineringsfrågor vara representerade. Det bör också finnas någon ledamot från högre utbildning i nämnden eftersom framställningar om vite kan avse detta område.

5.6.2 Nämnden mot diskriminering ska kvarstå med en förändrad sammansättning

Utredningens förslag: Nämnden mot diskriminering ska kvarstå i sin nuvarande form men bestå av sju ledamöter. Ordförande och vice ordförande ska vara jurister med erfarenhet av tjänstgöring som domare, en ledamot ska utses efter förslag av arbetsgiversidan, en ledamot ska utses efter förslag av arbetstagersidan, två ledamöter ska vara jurister med erfarenhet från arbete med diskrimineringsfrågor och en ledamot ska ha särskilda kunskaper om universitets- och högskoleområdet.

För samtliga ledamöter ska det finnas en ersättare.

När det gäller möjligheten att besluta om vitesföreläggande i samband med konstaterade brister i arbetet med aktiva åtgärder anser utredningen att DO även fortsättningsvis ska initiera ett ärende i Nämnden mot diskriminering för en prövning av vitesföreläggande (4 kap. 5 § DL). För ett mer effektivt förfarande ska sammansättningen i nämnden minskas.

Vi återkommer till frågan om vitesföreläggande i skollagsreglerad verksamhet i kapitel 6 och 7.

Skälen för utredningens förslag

Som framgått kan Nämnden mot diskriminerings breda sammansättning ge god kunskap om olika diskrimineringsgrunder och diskrimineringsområden. Nämnden ger också en möjlighet till inflytande för olika intressen hos arbetsmarknadens parter. En ytterligare fördel med att ha kvar nämnden i sin nuvarande form är, utöver att den besitter en bred kompetens, att arbetsmarknadens parter har ett förtroende för nämnden.

När det gäller skollagsreglerad verksamhet föreslår vi i kapitel 7 att Skolinspektionen ska ha tillsyn över DL för det skollagsreglerade området och att skollagens administrativa sanktioner i 26 kap. skollagen ska gälla vid Skolinspektionens tillsyn av DL. Det betyder att framställning om vitesföreläggande för det skollagsreglerade området inte längre kan göras till nämnden.

Utredningen har, som framgår ovan, övervägt olika alternativ och landat i att det finns övervägande skäl som talar för att ha kvar Nämnden mot diskriminering. Vi kan förvisso konstatera att nämnden inte får några framställningar om vitesföreläggande och att det inte är kostnadseffektivt att ha en rättslig instans som inte används. Anledningen till att nämnden har så få ärenden är dock inte nämnden i sig, utan det har framför allt andra orsaker. Som redovisats tidigare gör varken DO eller arbetstagarorganisationerna några framställningar om vitesföreläggande till nämnden.

Nämnden är en sedan länge etablerad institution som är oberoende i förhållande till DO och som nämnts ovan har nämnden ett uppbyggt förtroende hos arbetsmarknadens parter.

Vid utredningens samråd med arbetsmarknadens parter har det också framkommit att både arbetstagar- och arbetsgivarsidan föredrar att nämnden kvarstår i sin nuvarande form, men flera har partsföreträdare har framfört att nämnden bör minskas. Utredningen instämmer i att antalet ledamöter kan minskas för ökad effektivitet.

Det finns som nämnts ovan ledamöter från vissa diskrimineringsgrunder men inte andra i nämnden. Det är enligt utredningens mening dock inte motiverat att ha ledamöter från samtliga diskrimineringsgrunder vid beslut om vitesföreläggande. En sådan ordning skulle innebära att ledamöterna måste bli ännu fler jämfört med i dag och processen där än mer tungrodd. Vi bedömer att det skulle bli en smidigare process i nämnden om sammansättningen i stället minskades. Vi bedömer också att två jurister med erfarenhet från att arbeta mot diskrimineringsfrågor kan kompensera för ett eventuellt kunskapsstapp inom nämnden avseende olika diskrimineringsgrunder.

Utredningen föreslår därför att två av ledamöterna ska vara jurister med särskild specialistkunskap i diskrimineringsfrågor. Det kan t.ex. vara fråga om advokater med en sådan inriktning eller jurister verkamma inom det civila samhället.

Med en minskad sammansättning anser vi att beslut av nämnden ska fattas i plenum dvs. samtliga ledamöter ska delta i alla beslut.

Nämnden har en domstolsliknande funktion och dess beslut kan inte överklagas. Nämnden bör därför övergå till att ha en sammansättning som mer liknar Arbetsdomstolen. Detta innebär att nämnden ska bestå av sju ledamöter: ordförande och vice ordföranden som är jurister, en ledamot vardera från arbetstagar- och arbetsgivarsidan och två jurister med specialistkunskap i diskrimineringsfrågor. Där-

utöver ska det finnas en ledamot från universitets- och högskoleområdet. För varje ledamot ska det finnas en ersättare.

5.6.3 Centrala arbetstagarorganisationer ska kunna göra en framställning till Nämnden mot diskriminering och kunna föra talan om utdömmande av vite

Utredningens förslag: Centrala arbetstagarorganisationer som en arbetsgivare är bunden till av kollektivavtal ska kunna göra en framställning till Nämnden mot diskriminering om vitesföreläggande. Om sökanden i vitesmål hos Nämnden mot diskriminering är en central arbetstagarorganisation till vilken arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal, ska talan om utdömmande av vite föras vid tingsrätt av den centrala arbetstagarorganisationen.

Utredningen föreslår att centrala arbetstagarorganisationer som är bundna av kollektivavtal i relation till en arbetsgivare ges rätt att begära prövning av vitesföreläggande hos Nämnden mot diskriminering.

I dag finns en subsidiär rätt för centrala arbetstagarorganisationer att föra talan om vitesföreläggande i nämnden. Det innebär att centrala arbetstagarorganisationer på egen hand kan gå till nämnden för att få en prövning i situationer där DO avstår från att göra en framställan. I praktiken är dock den subsidiära rätten för arbetstagarorganisationer endast en formalitet. I de få fall som varit aktuella hos Nämnden mot diskriminering sedan 2009 har DO valt att avstå från att göra en framställan till nämnden för att arbetstagarorganisationen på egen hand ska kunna vända sig dit. En fördel med nuvarande ordning är dock att DO får information om att arbetstagarorganisationen har för avsikt att ansöka om vitesföreläggande hos nämnden.

Utredningen anser att det finns anledning att ifrågasätta om den nuvarande ordningen ska behållas.

I och med att arbetet med de aktiva åtgärderna är ett processinriktat arbete som ska anpassas till den egna verksamheten ser utredningen fördelar med att arbetstagarorganisationerna får en rätt att vända sig direkt till nämnden. Bland annat kan arbetet med aktiva åtgärder bli mer effektivt om en och samma part handhar ärendet från det att ärendet inleds tills det eventuellt blir aktuellt med en framställan om vitesföreläggande. De centrala arbetstagarorganisa-

tionerna har dessutom redan i dag en förstahandsrätt att vända sig till Arbetsdomstolen i diskrimineringsärenden som rör de egna medlemmarna.

Om DO tar över ärendet från arbetstagarorganisationen måste myndigheten börja om med en egen tillsyn i myndighetens regi. I praktiken avstår myndigheten alltid från att ta över ärendet. Från ett arbetsgivarperspektiv kan dagens ordning innebära att en arbetsgivare först ska förhandla med arbetstagarorganisationen och därefter med DO för att sedan processa inför nämnden. Det mest effektiva är enligt vår bedömning i stället att arbetstagarorganisationen, som redan har utrett och tagit ställning i ärendet, kan gå direkt till Nämnden mot diskriminering.

Eftersom det i praktiken är en formalitet för arbetstagarorganisationer att först tillfråga DO så kommer en sådan förändring inte heller i praktiken att förändra balansen mellan arbetsmarknadens parter. Sammantaget gör vi därför bedömningen att en sådan rätt för centrala arbetstagarorganisationer ska införas.

Talan om utdömmande av vite förs i dag av DO vid tingsrätt enligt 4 kap. 17 § DL. När vi nu föreslår en rätt för centrala arbetstagarorganisationer att vända sig till nämnden med begäran om vitesföreläggande ska motsvarande rätt att föra talan om utdömmande av vite ges till den centrala arbetstagarorganisationen.

I de mål som en central arbetstagarorganisation har varit sökanden ska talan vid tingsrätten föras av den centrala arbetstagarorganisationen.

5.7 Förslag om förstärkt samverkan

En förutsättning för ett effektivt arbete med aktiva åtgärder är att det finns en god samverkan mellan DO, arbetsmarknadens parter och myndigheter med angränsande uppdrag. Det krävs också att det finns en god samverkan mellan arbetstagarorganisationer och arbetsgivare. Vi har också konstaterat att det finns behov av att förstärka samverkan mellan AV och DO.

Arbetet med aktiva åtgärder har som framgår ovan, se avsnitt 4.6., nära koppling till arbetet med det systematiska arbetsmiljöarbetet i arbetsmiljölagen (1977:1160), AML. Det finns flera beröringspunkter, och det finns därför ett värde i att samordna arbetet med aktiva åtgärder med det systematiska arbetsmiljöarbetet. Det har i utred-

ningens arbete från arbetsgivare efterfrågats en utökad samverkan mellan AV och DO för att förhindra dubbelarbete och för att öka effektiviteten i arbetet. Likheter i arbetet rör t.ex. sexuella trakasserier som är en form av diskriminering enligt DL men som också kan utgöra kränkande särbehandling enligt AML. Det är också samma struktur på arbetet med aktiva åtgärder i DL som på det systematiska miljöarbetet. Bland annat finns det ett övergripande ramverk och det fortlöpande och systematiska arbetet ska ske i fyra steg som liknar det fyra stegen vad gäller arbetet med aktiva åtgärder.

5.7.1 Samverkan mellan DO och AV ska förstärkas

Utredningens bedömning: Samverkan mellan Diskrimineringsombudsmannen och Arbetsmiljöverket ska förstärkas för en mer effektiv tillsyn över arbetet med aktiva åtgärder. Regeringen bör därför ge de båda myndigheterna i uppdrag att närmare samarbeta vad gäller systematiskt arbetsmiljöarbete i förhållande till aktiva åtgärder.

För att arbetet med aktiva åtgärder ska bli mer effektivt krävs att DO och AV samarbetar med varandra. Genom utredningens enkätundersökning har det blivit tydligt att de som blivit granskade av DO efterfrågar en djupare samverkan mellan DO och AV. De båda myndigheterna har redan i dag en överenskommelse om samverkan. Det sker också gemensamma informationsinsatser mellan myndigheterna.

De båda myndigheterna har dock till viss del olika fokus i sin tillsyn, vilket är naturligt med tanke på att myndigheterna har olika uppdrag och resurser. Från AV:s sida finns också mer omfattande stöd i form av föreskrifter om systematiska arbetsmiljöarbetet.

Det är enligt utredningens uppfattning viktigt att DO och AV bygger vidare på sin nya samverkan och finner ytterligare former för denna där man tillsammans kan ge stöd till arbetsgivare, inte minst eftersom det finns så många beröringspunkter mellan myndigheternas verksamhet. En sådan samverkan skulle t.ex. kunna handla om att utfärda gemensamma allmänna råd om hur det systematiska arbetsmiljöarbetet och aktiva åtgärdsarbetet kan integreras och samordnas med varandra.

Vår slutsats är att en ökad tydlighet och mer stöd från både DO och AV om hur arbetet med det systematiska arbetsmiljöarbetet och arbetet med aktiva åtgärder kan integreras vore önskvärt. Det finns också från arbetsgivarsynpunkt ett behov av ytterligare samordning för att uppnå ett samlat stöd från myndigheterna, något som kan bidra till ökad regelefterlevnad samt en mer effektiv tillsyn.

Sammantaget bedömer vi att en fördjupad samverkan mellan myndigheterna skulle gynna efterlevnaden av bestämmelserna om aktiva åtgärder.

Utredningen anser därför att regeringen bör ge ett uppdrag till de båda myndigheterna att samverka närmare med varandra för att hitta former för att gemensamt ge ytterligare stöd till de som omfattas av bestämmelserna om aktiva åtgärder.

5.8 Övervägande om likabehandlingsombud

Utredningens bedömning: Regeringen bör låta utreda frågan om huruvida det ska införas likabehandlingsombud som representerar arbetstagarna i arbetet med aktiva åtgärder inom arbetslivet.

Utredningen föreslår att regeringen bör låta utreda frågan om huruvida det ska införas s.k. likabehandlingsombud som kan representera arbetstagarna i arbetet med aktiva åtgärder.

En grundläggande förutsättning för ett fungerande arbete med aktiva åtgärder är att det sker i samverkan mellan arbetstagare och arbetsgivare. Vår sammantagna bild är att arbetet med aktiva åtgärder skulle gynnas av att samarbetet mellan arbetstagare och arbetsgivare fördjupades. Det finns också ett behov av att arbetstagarnas delaktighet i arbetet ökar.

Utredningen har kunnat konstatera att skyddsombudet har en betydelsefull roll för arbetsmiljöarbetet. Skyddsombuden företräder arbetstagarna men är också en direkt utpekad samarbetspartner och förhandlingspartner till arbetsgivaren. Förhandlingar, samverkan och konkret problemlösning förenklas sannolikt i hög grad av en sådan ordning.

Det finns vidare ett värde i att det finns en utpekad person på en arbetsplats med särskild kunskap inom diskrimineringsområdet, och

utredningen anser därför att en liknande funktion som skyddsombud kan behöva införas när det gäller arbetet med aktiva åtgärder.

Vid en jämförelse med arbetsmiljöarbetet kan det också konstateras att det inom detta område finns krav på att arbetsgivaren samverkar med sina arbetstagare för att tillgodose kraven på en god arbetsmiljö. Normalt utses skyddsombud för tre år av den arbetstagarorganisation som är eller brukar vara bunden av kollektivavtal med arbetsgivaren. Finns det inte någon sådan organisation kan arbetstagarna själva välja skyddsombud (6 kap. 2§ AML). Studerandeskyddsombud utses av de studerande och representerar studenterna i arbetsmiljöarbetet.

Arbetsgivare och arbetstagare ansvarar gemensamt för att skyddsombudet får nödvändig utbildning och skyddsombudet har rätt till ledighet för att kunna utföra uppdraget.

Skyddsombudet har långtgående befogenheter och kan vid en omedelbar och allvarlig fara för arbetstagares liv eller hälsa avbryta arbetet och stänga ned en arbetsplats. Skyddsombudet kan också begära att AV ingriper när det gäller risker som finns reglerade i AML, som handlar om samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Det kan nämnas att elever från och med årskurs 7 i grundskolan har rätt att medverka i skolans arbetsmiljöarbete genom särskilt utsedda elevskyddsombud (6 kap. 17 § AML). Eleverna ska bjudas in i arbetsmiljöarbetet på i stort sett samma sätt som personalens skyddsombud.

Även inom andra områden finns särskilt utsedda arbetstagare som ska ansvara för ett visst område. Den som behandlar personuppgifter måste i vissa fall utse en speciell arbetstagare, ett s.k. dataskyddsombud, som kontrollerar att dataskyddsförordningen (GDPR) följs inom organisationen, genom att till exempel utföra kontroller och informationsinsatser.

Dataskyddsombudets roll påminner om den som skyddsombudet har, men skyddsombudet har mer långtgående befogenheter. Dataskyddsombudet har exempelvis inget eget ansvar för att organisationen följer dataskyddsförordningen, det ansvaret ligger hos den personuppgiftsansvariga eller hos personuppgiftsbiträdet. Den personuppgiftsansvariga får inte heller bestraffa dataskyddsombudet för det har utfört sina arbetsuppgifter. Dataskyddsombudet ska också kunna arbeta självständigt och oberoende, utan att bli påverkad av andra inom organisationen och bör inte ha andra uppgifter som krockar med rollen som dataskyddsombud.

Samverkan inom aktiva åtgärdsarbetet enligt DL sker normalt med arbetstagarna genom deras arbetstagarorganisationer, se avsnitt 4.2.6. Samverkan omfattar hela det fortlöpande arbetet med aktiva åtgärder, och de närmare formerna för samverkan överläts till parterna för att anpassas efter behoven i dess specifika bransch. Någon motsvarande utsedd person för arbetstagarna som skyddsombud eller dataskyddsombud finns alltså inte när det gäller det aktiva åtgärdsarbetet.

Såvitt utredningen kan bedöma har den samverkan som lagen kräver inte kommit till stånd på samma effektiva sätt som skett på arbetsmiljöområdet. En starkt bidragande orsak till detta är enligt vår bedömning avsaknaden av lokalt anknutna personer som kan fånga upp de frågor som 3 kap. DL adresserar.

På motsvarande sätt för skyddsombud hade det därför enligt utredningens mening varit betydelsefullt om en särskild person fått tid och kompetens att kunna representera arbetstagarna när det gäller arbetet med aktiva åtgärder i DL.

Utredningen bedömer att regeringen bör låta utreda frågan om likabehandlingsombud, eftersom det finns ett stort värde i att en särskild arbetstagarare är utsedd att bevaka frågan om aktiva åtgärder på arbetsplatserna. Vidare är det angeläget att arbetstagarna får den kompetens som krävs för att kunna bidra i arbetet med aktiva åtgärder. Dessutom kan ett särskilt likabehandlingsombud bidra till att arbetstagarnas delaktighet ökar i arbetet.

Vilken roll och vilka befogenheter ett likabehandlingsombud ska ha är något som skulle behöva mer generella arbetsrättsliga överväganden.

5.9 Sammantagen bedömning

De olika förslag vi lämnar i det här kapitlet utgör var och en för sig viktiga pusselbitar för att förbättra dagens tillsyn över bestämmelserna om aktiva åtgärder i DL. Förslagen hänger också i viss mån ihop och är delvis beroende av varandra. Vår inledande fråga i utredningen har varit hur DO:s tillsyn kan effektiviseras för att stärka arbetsgivares vilja att följa lagen.

Vi har konstaterat att bestämmelsernas konstruktion som ett övergripande ramverk leder till vissa svårigheter att bedriva en effektiv tillsyn. DO har dessutom begränsade resurser och ett brett uppdrag. Det leder till svårigheter att utföra en så omfattande tillsyn över be-

stämmelserna om aktiva åtgärder som krävs för att tillse regelefterlevnaden. Ett sätt att stärka efterlevnaden av reglerna, givet DO:s begränsade resurser och breda uppdrag, skulle kunna vara att införa sanktioner som utgår direkt vid överträdelser t.ex. sanktionsavgifter. Vi har dock funnit att lagens övergripande krav i de flesta delar inte är möjliga att förena med sanktionsavgifter och att möjligheten till vite därför bör kvarstå.

Även vitessanktionen kräver en tydlig lagstiftning. För att göra lagstiftningen tydligare bör därför bestämmelserna förtydligas och vi lämnar ovan förslag om att DO ska ges rätt att utfärda föreskrifter. Därtill bör allmänna råd kunna utarbetas i anslutning till dessa föreskrifter. Vårt förslag om föreskrifter kan konkretisera lagstiftningen och på så sätt underlätta såväl för arbetsgivare och utbildningsanordnare av högre utbildning som för tillsynsmyndigheten.

Vi har identifierat att regleringen om att DO i första hand ska förmå till frivillig rättelse i 4 kap. 1 § DL är ett obehövligt krav som inte återfinns i svensk rätt inom andra områden. Vi föreslår därför att bestämmelsen tas bort. En farhåga som framförts till utredningen är att det inte kommer att finnas möjlighet till rättelse om regleringen utgår. Det kommer dock fortfarande finnas möjlighet för tillsynsobjekten att rätta sig innan en vitessanktion kan utgå, även om formuleringen om frivillig rättelse utgår. Med våra förslag om borttagen reglering om frivillig rättelse är vår förhoppning att tillsynen hos DO blir mer effektiv. Detta genom att tillsynen inte avstannar efter att brister har påtalats för tillsynsobjekt eller att ärenden drar ut på tiden för att myndigheten allt för länge försöker förmå till frivillig rättelse.

Vi kan konstatera att det i stort sett inte finns någon praxis från Nämnden mot diskriminering sedan 2009, vilket framför allt berott på att varken DO eller arbetstagarorganisationer har vänt sig dit med någon framställan om vite. För att det ska kunna utvecklas praxis till stöd för arbetstagare och arbetsgivare krävs att förfarandet i nämnden är effektivt. Antalet ledamöter i Nämnden mot diskriminering föreslås därför minska för en mer effektiv handläggning i nämnden. Vi föreslår också en förstahandsrätt för centrala arbetstagarorganisationer att vända sig till Nämnden mot diskriminering med framställan om vitesföreläggande, vilket vi hoppas kunna bidra till ökad praxis.

Vi har kunnat konstatera att dagens tillsynsmethodik behöver utvecklas för att uppnå en högre regelefterlevnad. Vi lämnar bl.a. därför förslag om en ökad samverkan mellan AV och DO i frågor om tillsynsmethodik.

Vi anser att det finns goda skäl att genomföra vart och ett av förslagen för sig och att de tillsammans kommer leda till en verklig förstärkning av tillsynens effektivitet.

Det framgår också av våra överväganden att det finns skäl för regeringen att låta utreda frågan om att införa s.k. likabehandlingsombud som, i likhet med skyddsombud, ska ha ett speciellt ansvar på arbetsplatsen över aktiva åtgärder.

6 Överflyttning av tillsynsansvaret och talerätten för det skollagsreglerade området

6.1 Uppdraget

Utredningens uppdrag är att utreda hur ansvaret för tillsynen över diskrimineringslagen (2008:567), DL, när det gäller det skollagsreglerade området, i sin helhet kan flyttas från Diskrimineringsombudsmannen (DO) till Statens skolinspektion, (Skolinspektionen).

Utredningens uppdrag aktualiserar att det inom diskrimineringsområdet finns många frågor som har beröringspunkter med skollagen (2010:800). Som exempel kan ges situationer som rör elever med funktionsnedsättning där brister i särskilt stöd enligt skollagen i vissa fall även kan utgöra diskriminering i form av bristande tillgänglighet enligt DL. Det kan t.ex. också handla om skolors och förskolors likabehandlingsarbete.

I frågan om överflyttning av tillsynsansvaret och talerätten från DO till Skolinspektionen har särskild vikt lagts vid behovet av samordning av tillsyn avseende diskriminering i form av trakasserier och sexuella trakasserier respektive kränkande behandling. I direktiven till 2016 års betänkande¹ anges t.ex. som bakgrund till uppdraget att det har kritiserats att det upprätthålls en skarp gräns mellan trakasserier utifrån diskrimineringsgrunderna i DL och kränkningar enligt skollagen. Den utredningen fokuserade också på den problembeskrivningen i sina överväganden om överflyttning. I våra direktiv lyfts också särskilt den utredningens slutsats om att elever som utsatts för diskriminering, t.ex. sexuella trakasserier, i praktiken har sämre möjligheter till upprättelse och ersättning än elever som utsatts för

¹ SOU 2016:87, *Bättre skydd mot diskriminering*.

annan kränkande behandling. Det skulle bero på att DO och Skolinspektionen av olika skäl kommit att utföra sina uppdrag på olika sätt.

Som utgångspunkt för vår analys behöver vi ha ett övergripande perspektiv. Vi behöver ta ställning till om en överflyttning av tillsynen och talerätten från DO till Skolinspektionen över alla former av diskriminering inom det skollagsreglerade området sammantaget medför ett bättre och effektivare skydd mot diskriminering än vad som gäller i dag. Samtidigt har argumentet för överflyttning varit fokuserat på överlappningen mellan å ena sidan skyddet mot trakasserier och sexuella trakasserier enligt DL och å andra sidan skyddet mot kränkande behandling enligt skollagen. Vi kommer därför särskilt att analysera denna fråga.

6.2 Disposition

Vi kommer i detta kapitel att beskriva de materiella² bestämmelserna i DL och skollagen i den utsträckning det är relevant för tillsynen och talerätten för det skollagsreglerade området, men vi kommer att fokusera på tillsyn, talerätt och därmed sammanhängande frågor. Eftersom sanktioner påverkar efterlevnaden av regelverket kommer de tillgängliga sanktionerna att beskrivas ingående. Det handlar om både repressiva sanktioner, dvs. sanktioner som staten förfogar över och icke repressiva sanktioner som skadestånd, se kapitel 3. Vidare kommer vi att belysa hur tillsyns- och sanktionsmöjligheterna ser ut i praktiken.

Överflyttning av delar av bestämmelserna i DL till skollagen har övervägts tidigare i flera olika sammanhang. Efter kritik av remissinstanserna har förslagen inte genomförts, i stället är det nu vår uppgift att på nytt utreda frågan. Tidigare överväganden och förslag samt kritiken mot dem kommer att vara en viktig del av vår analys. Vi kommer därför även ingående att redovisa tidigare förslag samt remissutfallet. Slutligen kommer vi att jämföra lagstiftningarna i relevanta delar. Jämförelsen ska ligga till grund för både vår samlade bedömning om överflyttning i sig och för den möjliga samordningen av bestämmelserna.

² Materiella regler betyder de faktiska reglerna i lagen som har ett handlingsdirigerande syfte. Motsatsen är formella regler som har till uppgift att förverkliga de materiella. I det här sammanhanget är de materiella reglerna t.ex. bestämmelserna i DL om diskrimineringsförbud respektive förbudet mot kränkande behandling i skollagen samt krav om aktiva åtgärder. De formella reglerna är tillsyns- och sanktionsbestämmelserna.

6.3 DO:s ansvarsområde – diskrimineringslagen

I 2 kap. DL finns regler om förbud mot diskriminering och represalier och om skyldighet att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier och sexuella trakasserier. Kapitlet är uppdelat på olika områden och kraven är olika beroende av område. Det handlar bl.a. om arbetslivet, *utbildning*, arbetsmarknadspolitisk verksamhet, näringsverksamhet, medlemskap i vissa organisationer, varor, tjänster och bostäder, hälso- och sjukvården samt socialtjänsten, socialförsäkringssystemet, värnplikt och civilplikt samt offentlig anställning.

Nedan ska vi beskriva skyddet mot diskriminering inom det skollagsreglerade området. Bestämmelserna om aktiva åtgärder för arbetslivet och utbildning enligt högskolelagen (1992:1434) m.m. redovisas ingående i kapitel 4, men beskrivningen för aktiva åtgärder och det skollagsreglerade området kommer att utvecklas här. Tillsyn, sanktioner och talerätt är övergripande beskrivet i kapitel 3, men beskrivningen kommer här att fördjupas. Motsvarande bestämmelser i skollagen kommer att presenteras i avsnitt 6.4. Syftet är att möjliggöra en jämförelse av reglerna, som kan ge vägledning för våra ställningstaganden.

6.3.1 Allmänt om diskrimineringslagen

I detta avsnitt ska reglerna i DL angående skydd mot diskriminering kortfattat beskrivas. Syftet med denna allmänna genomgång av den materiella lagstiftningen är att den utgör grunden för den tillsyn som kan bedrivas, oavsett om den utförs av DO som i dag eller av någon annan myndighet. Hur en överflyttning av tillsynsansvaret från DO till Skolinspektionen ska ske, och vilka konsekvenser det får ur ett tillsynsperspektiv, hänger alltså i hög grad samman med hur regleringen ser ut i materiellt hänseende. Motsvarande gäller för talerätten. Vi är medvetna om att tillsynsfrågorna således kommer något ur fokus i den beskrivning som följer, men vi återkommer till dessa senare i kapitlet.

Av 1 kap. 1 § DL följer att lagens ändamål 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, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. Dessa är diskrimineringsgrunderna.

Vad som är diskriminering i lagens mening framgår av 1 kap. 4 § DL. Det finns olika former av diskriminering som är förbjudna. Dessa är direkt diskriminering, indirekt diskriminering, bristande tillgänglighet, trakasserier, sexuella trakasserier och instruktioner att diskriminera.

Direkt diskriminering är 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 diskrimineringsgrunderna. Indirekt diskriminering innebär att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringsätt som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer utifrån diskrimineringsgrunderna.

Med bristande tillgänglighet avses att en person med en funktionsnedsättning missgynnas genom att skäliga åtgärder för tillgänglighet inte har vidtagits för att den personen ska komma i en jämförbar situation med personer utan denna funktionsnedsättning.

Med trakasserier avses ett uppträdande som kränker någons värdighet och som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna. Sexuella trakasserier är ett uppträdande av sexuell natur som kränker någons värdighet. Instruktioner att diskriminera är order eller instruktioner att diskriminera någon på sätt som beskrivits ovan och som lämnas åt någon som står i lydnads- eller beroendeförhållande till den som lämnar ordern eller instruktionen eller gentemot denna åtagit sig att fullgöra ett uppdrag. Detta framgår av 1 kap. 4 § DL.

För att det ska vara fråga om trakasserier ska det enligt förarbetena handla om märkbara och tydliga kränkningar. Det är den utsatta personen som avgör om beteendet eller handlingen är kränkande. Den som trakasserar måste enligt förarbetena ha haft insikt om att beteendet kränker någon på ett sätt som kan utgöra diskriminering. Den utsatte bör göra klart för den som trakasserar att beteendet upplevs som kränkande. I vissa fall kan omständigheterna vara sådana att kränkningen utan vidare måste stå klar för den som trakasserar och i de fallen behövs inga särskilda påpekanden.³ Detta betyder att det i mål om trakasserier och sexuella trakasserier enligt DL som huvudregel behöver visas både att det objektivt föreligger en kränkning och att utövaren haft insikt. Det gäller då även barn och elever.

³ Prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering*, s. 493.

För det skollagsreglerade området finns ett undantag från diskrimineringsförbuden, där åtgärder som tar hänsyn till ålder eller särbehandling på grund av ålder är i vissa fall tillåtna, 2 kap. 6 § DL.

6.3.2 Vilken verksamhet omfattas?

För utbildning gäller enligt 2 kap. 5 § DL att den som bedriver verksamhet som avses i skollagen eller annan utbildningsverksamhet (utbildningsanordnare) inte får diskriminera barn, elev, student eller studerande som deltar i eller söker till verksamheten.

Utredningens uppdrag är i denna del begränsat till det skollagsreglerade området. Det betyder att vårt uppdrag om överflyttning endast berör den utbildning som omfattas av skollagen.

Med annan utbildningsverksamhet avses i DL flera olika former av utbildning. Här avses t.ex. utbildning vid universitet och högskola, utbildning vid folkhögskolor och studieförbund samt viss militär utbildning. Utanför diskrimineringsförbudets tillämpningsområde faller endast det som inte kan ses som bedrivande av verksamhet, t.ex. privatlektioner som lämnas i hemmet i något skolämne.⁴

Skollagsreglerad verksamhet är alltså verksamhet som avses i skollagen. Av 1 kap. 1 § skollagen framgår att utbildning inom skolväsendet anordnas av det allmänna och av enskilda och att det omfattar skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och kommunal vuxenutbildning. Vidare ingår fritidshem som kompletterar utbildningen i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan samt vissa särskilda utbildningsformer. I lagen finns även bestämmelser om vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet som bedrivs i stället för utbildning inom skolväsendet. Med särskilda utbildningsformer avses enligt 24 kap. skollagen bl.a. internationella skolor, utbildning vid särskilda ungdomshem, utbildning för intagna i kriminalvårdsanstalt och utbildning för barn och elever som vårdas på sjukhus. Pedagogisk verksamhet regleras i 25 kap. skollagen. Här avses bl.a. öppen förskola och öppen fritidsverksamhet.

En del av denna utbildning är obligatorisk. Enligt 7 kap. skollagen har barn som är bosatta i Sverige som huvudregel skolplikt från höst-

⁴ Prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering*, s. 506.

terminen det år barnet fyller sex år. Skolplikten upphör som huvudregel vid utgången av vårterminen det tionde året eller, om eleven går i specialskolan, det elfte året efter det att eleven börjat fullgöra skolplikten, 7 kap. 2, 10 och 12 §§ skollagen.

6.3.3 Vem berörs av bestämmelserna om diskriminering?

I detta avsnitt kommer vi att analysera vem som skyddas av bestämmelserna i DL inom det skollagsreglerade området och vem bestämmelserna riktas mot. Av 2 kap. 5 § DL följer att det är barn, elev, student eller studerande som deltar i eller söker till verksamheten som inte får diskrimineras. Även kraven i 2 kap. 7 § DL avseende utrednings- och åtgärdsskyldigheten för trakasserier gäller till förmån för denna krets.

Med barn avses enligt förarbetena de som deltar i eller söker till förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg⁵ enligt skollagen och elever är de som utbildas eller som söker utbildning enligt skollagen.⁶ Därmed är det endast kategorierna barn eller elev som hör till det skollagsreglerade området. En student är den som är antagen till och bedriver högskole- eller universitetsutbildning och studerande är övriga som tar del av utbildningsverksamhet, såsom personer som studerar vid folkhögskolor eller deltar i kvalificerad yrkesutbildning. De senare två kategorierna faller utanför det skollagsreglerade området.⁷

I DL används som framgått tidigare termen *utbildningsanordnare* som samlingsterm för den som bedriver verksamhet som avses i skollagen eller annan utbildningsverksamhet, 2 kap. 5 §. Som kommer att framgå framöver används termen huvudman i skollagen. Av andra meningen 2 kap. 5 § DL framgår att anställda och uppdragstagare i verksamheten ska likställas med utbildningsanordnaren när de handlar inom ramen för anställningen eller uppdraget.

Regelsystemet innehåller därmed ett diskrimineringsförbud för utbildningsanordnaren inklusive personal. I DL saknas ett särskilt diskrimineringsförbud som är riktat mot trakasserier mellan elever.

Här är dock utbildningsanordnarens utrednings- och åtgärds-skyldighet av betydelse. Om en utbildningsanordnare får kännedom om att någon som skyddas av 2 kap. 5 § DL anser sig ha blivit utsatt

⁵ Termen skolbarnsomsorg har senare ersatts med begreppet pedagogisk omsorg.

⁶ Prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering*, s. 506.

⁷ A.a.

för trakasserier eller sexuella trakasserier i samband med verksamheten är utbildningsanordnaren skyldig att utreda omständigheterna kring de uppgivna trakasserier och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra trakasserier i framtiden, 2 kap. 7 § DL.

Utbildningsanordnare eller anställd respektive uppdragstagare i verksamheten som påstås ha diskriminerat eller utbildningsanordnare som underlåtit att utreda eller vidta åtgärder mot trakasserier får inte vidta repressalier mot den som påtalat handlingen, medverkat i utredning eller som utsatts för trakasserier, 2 kap. 19 § DL.

6.3.4 Aktiva åtgärder i diskrimineringslagen för skollagsreglerad verksamhet

Av 3 kap. 1 § DL framgår att aktiva åtgärder är ett förebyggande och främjande arbete för att inom en verksamhet motverka diskriminering och på annat sätt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

Bestämmelserna om utbildning och aktiva åtgärder finns i 3 kap. 15–20 §§ DL. I 15 § finns en särskild definition av termen utbildningsanordnare som endast gäller för 3 kap. och aktiva åtgärder. Utbildningsanordnare tar i det här kapitlet till skillnad från hur termen används i 2 kap. sikte på utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen, utbildning enligt högskolelagen (1992:1434) och utbildning som kan leda fram till en examen enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina. Sistnämnda lag avser enskild fysisk eller juridisk person som anordnar utbildning och efter tillstånd utfärdar examina enligt vad som anges i högskolelagen.

Det innebär att skyldigheten att vidta aktiva åtgärder endast gäller för en begränsad del av de utbildningsanordnare som omfattas av förbudet mot diskriminering, jämför avsnitt 6.3.2. Som framgår av lagtexten omfattas dock verksamhet enligt skollagen. Skyldigheten enligt 3 kap. att vidta aktiva åtgärder gäller därmed för det skollagsreglerade området och utbildning enligt högskolelagen m.m., men inte t.ex. för folkhögskolor och studieförbund.

Utbildningsanordnaren ska inom ramen för sin verksamhet bedriva ett arbete med aktiva åtgärder enligt 3 kap. 2 och 3 §§ och ha

riktlinjer och rutiner enligt 3 kap. 18 § DL för att förhindra trakasserier och sexuella trakasserier. I 3 kap. 19 § DL anges att utbildningsanordnaren ska samverka med dem som deltar i utbildningen och med anställda i verksamheten och enligt 3 kap. 20 § gäller en dokumentationsskyldighet, se vidare avsnitt 4.3.3.

Regleringen av aktiva åtgärder enligt DL lägger tyngdpunkten på en arbetsprocess, efter en regeländring 2017. Tidigare bestämmelser innebar krav på ett målinriktat arbete, men de ansågs dock i huvudsak vara otydliga och svåra att tillämpa och utöva tillsyn över, se vidare avsnitt 4.2.

6.3.5 Tillsyn över diskrimineringslagen

DO är tillsynsmyndighet för DL. Som framgår av avsnitt 3.4.1 ska tillsynen enligt DL vara en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller kraven i lagen. Tillsynsprocessen för aktiva åtgärder enligt 3 kap. DL är ingående beskrivet i avsnitt 4.5 och analyserad i avsnitt 5.3. Som framgår där har DO totalt 83 årsarbetskrafter till sitt förfogande och av dessa arbetar 14 med tillsyn. Denna tillsyn täcker hela DO:s tillsynsområde, bl.a. arbetslivet, det skollagsreglerade området, övrig utbildningsverksamhet, socialtjänst samt varor och tjänster. Ett fåtal arbetar med att utreda ärenden som kan resultera i att myndigheten väcker talan.

Den tillsyn som bedrivs är en s.k. skrivbordstillsyn, dvs. den sker inte på plats i exempelvis skolan utan genom att DO begär in handlingar som granskas utifrån DL:s krav. Tillsynen är – som beskrivs i avsnitt 4.5 – generellt inriktad på vissa frågor och/eller branscher.

Den som utsätts för diskriminering kan anmäla det till DO. När DO får in en sådan anmälan kan myndigheten välja att utreda den, men anses inte vara skyldig att göra så. DO kan även utan anmälan granska exempelvis en skola.⁸

6.3.6 Sanktioner i diskrimineringslagen

Sanktionerna i DL är ingående beskrivna i kapitel 3. Som framgår där är de tillgängliga sanktionerna möjlighet till vitesföreläggande och diskrimineringsersättning. Sanktionssystemet skiljer sig åt för 2 re-

⁸ Utkast till lagrådsremiss, *Stärkt skydd mot diskriminering i skolan*, s. 12.

spektive 3 kap. DL. För 2 kap. saknas möjlighet till vitesföreläggande på grund av överträdelse, för det kapitlet får vite bara användas för att möjliggöra tillsyn. Därutöver är den enda sanktionen för överträdelse av förbuden i 2 kap. skyldigheten att utge diskrimineringsersättning.

Diskrimineringsersättning är reglerat i 5 kap. Av 5 kap. 1 och 2 §§ andra stycket DL följer att om en utbildningsanordnare bryter mot 2 kap. 5, 7 eller 19 §§, dvs. bryter mot diskrimineringsförbudet, utrednings- och åtgärdsskyldigheten eller repressalieförbudet, ska ersättning utgå.

Det betyder att diskrimineringsersättning inte bara utgår för diskriminering och repressalier utan även om utbildningsanordnaren inte uppfyllt sina skyldigheter att utreda eller att vidta åtgärder. All ersättning utgår till den skadelidande. Ersättningen ska betalas av huvudmannen för verksamheten. För det skollagsreglerade området innebär det kommunen eller om det är en fristående skola huvudmannen för den, 5 kap. 2 § DL.

Som vi redovisat i avsnitt 3.5.3 består diskrimineringsersättning av två komponenter, upprättelseersättning och ett preventionspåslag. Ersättningen ska fylla en dubbel funktion genom att den ska ersätta den kränkning som överträdelsen innebär och samtidigt avskräcka från diskriminering. Högsta domstolen (HD) har tagit ställning till hur ersättningen ska beräknas i en dom från 2014.⁹ Riktlinjen är att diskrimineringsersättningen ska vara dubbelt så hög som ersättning enligt skadeståndslagen.

Som framgår av vårt kapitel 3 är den enda sanktionen för överträdelse av kraven om aktiva åtgärder i 3 kap. DL att DO i första hand kan ansöka om vitesföreläggande hos Nämnden mot diskriminering. En sådan åtgärd ska dock prövas som en sista utväg, det förutsätts att det tidigare gjorts försök om att få arbetsgivaren att vidta aktiva åtgärder på frivillig väg. Därutöver finns det möjlighet till föreläggande med vite för att kunna bedriva tillsyn. Det saknas således möjlighet till ersättning vid överträdelse av bestämmelserna om aktiva åtgärder i DL.

⁹ NJA 2014 s. 499 I.

6.3.7 Talerätten

DO kan enligt 6 kap. 2 § DL som part föra talan om diskrimineringsersättning för enskild som medger det. För barn under 18 år som inte har ingått äktenskap krävs medgivande från vårdnadshavare.

Som framgått ovan för DO inte talan i alla fall när myndigheten får kännedom om diskriminering. Sedan 2013 har en särskild ordning etablerats hos DO i fråga om klagomål och synen på utredningar. Arbetet inriktas på att utreda ärenden som kan få störst effekt på samhällsutvecklingen. DO för därför numera talan för enskilda i mål som är av principiellt intresse eller i fall där det finns särskilda skäl, t.ex. för att upprätthålla respekten för diskrimineringsförbuden.¹⁰ Myndigheten har också valt att inte driva mål om en utbildningsanordnare inte har uppfyllt sina skyldigheter om att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier eller sexuella trakasserier mellan barn,¹¹ eftersom myndigheten anser att en sådan process inte är förenlig med samtliga inblandade barns bästa. Därtill kommer enligt DO att insiktskravet är svårt att tillämpa för barn. En sådan process skulle därför kunna strida mot FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Enligt DO innebär en domstolsprocess att ett barn pekats ut som gärningsman utan att barnet i en sådan process har möjlighet att försvara sig. Vidare är erfarenheten enligt myndigheten att även övriga inblandade barn kan påverkas negativt. DO har föreslagit att regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att se över DL:s reglering rörande trakasserier och sexuella trakasserier ur ett barnperspektiv.¹² Däremot driver DO mål där barn blir utsatta för diskriminering av personal eller en huvudman.

Vi konstaterar att 2016 års betänkande drog slutsatsen att DO utredde 15–20 procent av alla anmälningar.¹³

Vissa ideella föreningar har möjlighet att som part föra talan för enskild som medger det. Det gäller i praktiken oftast de s.k. antidiskrimineringsbyråerna. Dessa är en del av civilsamhället och uppbär statligt bidrag för sin verksamhet. De arbetar med regionalt och lokalt antidiskrimineringsarbete.

¹⁰ SOU 2016:87, *Bättre skydd mot diskriminering*, s. 183.

¹¹ Med barn avses i skollagen de som deltar eller söker till förskolan eller pedagogisk omsorg. Äldre benämns elever, se 6.3.3. Barnkonventionen skyddar varje människa under 18 år. Med barn avses i det här sammanhanget även vissa elever.

¹² www.do.se/om-do/vad-gor-do/skrivelser-till-regeringen/diskrimineringslagens-2008567-reglering-rorande-trakasserier-och-sexuella-trakasserier-mellan-barn/ inhämtat 23 april 2020.

¹³ SOU 2016:87, *Bättre skydd mot diskriminering*, s. 186.

Från byråerna har till utredningen framförts att de inte har resurser för att driva talan för alla som är i behov av det. Det handlar för det första om att de personella resurserna vid byråerna inte är tillräckliga för att hinna hjälpa alla som är i behov av det och som söker hjälp. För det andra finns det enligt byråerna praktiska svårigheter för dem att driva komplicerade mål vid domstol. En förlust kan dessutom leda till skyldighet att utge rättegångskostnader.

Eftersom såväl DO som antidiskrimineringsbyråerna enligt 6 kap. 2 § DL får föra talan som part för den enskilda personen är det DO eller byrån som blir ersättningsskyldig för rättegångskostnaderna i stället för den enskilde. Det finns dock i 6 kap. 7 § DL en bestämmelse som anger att allmän domstol kan förordna att vardera parten ska bära sina rättegångskostnader om förlorande part hade skälig anledning att få tvisten prövad, men den bestämmelsen gäller inte för DO. Antidiskrimineringsbyråerna står således en viss risk för att få bära rättegångskostnaderna i mål där de såsom part för talan.

Konstruktionen med partsställning för DO och antidiskrimineringsbyråerna har inneburit att risken för att få sin rätt prövad förts över på DO och antidiskrimineringsbyråerna när dessa företräder den enskilda personen. Grundregeln i andra sammanhang är att en enskild som driver en domstolsprocess också bär risken att behöva betala rättegångskostnader. Om målet förloras handlar det oftast om såväl de egna rättegångskostnaderna som motpartens.

Samtidigt kan förstås en enskild person välja att själv eller med stöd av t.ex. en advokatbyrå föra sin talan och då riskera att behöva betala rättegångskostnader. I de fallen finns också möjlighet till rätts hjälp och stöd av försäkringsbolag för enskilda.

För att undvika risken att behöva betala rättegångskostnader väljer antidiskrimineringsbyråerna enligt egen uppgift till utredningen ofta att endast driva talan i s.k. småmål. Det betyder att de oftast enbart för talan enligt reglerna om förenklade tvistemål enligt 1 kap. 3 d § rättegångsbalken, RB. Skälet är att i dessa mål utgår ersättning för rättegångskostnader i mycket begränsad utsträckning, se 18 kap. 8 a § RB. Det yrkade beloppet måste då understiga halva prisbasbeloppet. För 2020 uppgick prisbasbeloppet till 47 300 kronor. Det betyder att den krävda ersättningen 2020 måste understiga 23 650 kronor.

Det förhållandet att talan oftast förs som ett s.k. småmål kan få konsekvenser för hur reglerna om diskrimineringsersättning fungerar i praktiken. Syftet med diskrimineringsersättning är som fram-

gått inte bara att kompensera enskilda utan den innehåller även en preventiv del. Om antidiskrimineringsbyråerna av ekonomiska skäl behöver hålla nere de yrkade ersättningsbeloppen finns en risk för att den avsedda reparatoriska och preventiva effekten urholkas.

När DO eller en ideell förening för talan får de i samma rättegång även föra annan talan för den enskilde om han eller hon medger det. Det skulle t.ex. kunna avse skadestånd för kränkande behandling enligt skollagen. Möjligheten nyttjas dock inte i praktiken av DO, eftersom Skolinspektionen och DO har träffat en överenskommelse om att de enbart ska utreda det som faller direkt inom deras tillsynsområde, se vidare avsnitt 6.8.1.

Sammantaget betyder detta för det skollagsreglerade området att det kan finnas hinder för att skyddet mot trakasserier och sexuella trakasserier enligt DL ska bli effektivt, hinder som inte omedelbart har med tillsynsreglerna eller de materiella bestämmelserna att göra. Processuella regler och resursfrågor spelar också en stor roll för regleringens genomslag i praktiken.

6.3.8 Sammanfattning av diskrimineringslagen

DL:s ändamål är att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter utifrån diskrimineringsgrunderna. Det finns olika former av diskriminering.

För utbildning gäller enligt DL att den som bedriver verksamhet som avses i skollagen eller annan utbildningsverksamhet (utbildningsanordnare) inte får diskriminera barn, elev, student eller studerande som deltar i eller söker till verksamheten. Vårt uppdrag är begränsat till det skollagsreglerade området, dvs. verksamhet som omfattas av skollagen. Anställda och uppdragstagare i verksamheten ska likställas med utbildningsanordnaren när de handlar inom ramen för anställningen eller uppdraget.

I DL saknas ett särskilt diskrimineringsförbud som är riktat mot trakasserier mellan barn/elever. Här är dock utbildningsanordnarens utrednings- och åtgärdsskyldighet av betydelse. Om en utbildningsanordnare får kännedom om att någon som skyddas anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier i samband med verksamheten är utbildningsanordnaren skyldig att utreda omständigheterna kring de uppgivna trakasserier och i förekommande fall

vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra trakasserier i framtiden.

Utbildningsanordnare eller anställd respektive uppdragstagare i verksamheten som påstås ha diskriminerat eller utbildningsanordnare som underlåtit att utreda eller vidta åtgärder mot trakasserier får inte vidta repressalier mot den som påtalat handlingen, medverkat i utredning eller som utsatts för trakasserier.

Vidare ska utbildningsanordnaren inom ramen för sin verksamhet bedriva ett arbete med aktiva åtgärder. Det innebär krav på att fortlöpande bedriva ett förebyggande och främjande arbete. Åtgärderna ska tidsplaneras och genomföras så snart som möjligt. Utbildningsanordnaren ska också ha riktlinjer och rutiner för att förhindra trakasserier och sexuella trakasserier och riktlinjerna ska följas upp och utvärderas. En dokumentationsskyldighet gäller.

DO är tillsynsmyndighet för DL. Det finns ett samband mellan tillsyn av 2 respektive 3 kap. Kännedom om möjliga brister kan nämligen leda till att DO tar initiativ till tillsyn. Varken regeringen eller DO har möjligheter att meddela föreskrifter, det saknas bemyndigande för det i DL. Däremot ger DO vägledning i form av informationsblad.

DL:s sanktionsmöjligheter är möjlighet till vitesföreläggande och diskrimineringsersättning. Sanktionssystemet skiljer sig åt för 2 respektive 3 kap. DL. Det saknas för 2 kap. möjlighet till vitesföreläggande på grund av brister, vite får bara användas för att möjliggöra tillsyn. Därmed är den enda sanktionen för överträdelser av 2 kap. skyldigheten att utge diskrimineringsersättning. Den består av två komponenter; upprätelseersättning och ett preventionspåslag. Utgångspunkten är att preventionspåslaget ska vara lika stort som upprätelseersättningen, vilket betyder att riktlinjen är att diskrimineringsersättningen ska vara dubbelt så hög som skadestånd. Sammantaget saknas det alltså administrativa sanktioner som kan användas inom ramen för DO:s tillsyn över 2 kap.

För 3 kap. DL är enda sanktionen för överträdelser av kraven avseende aktiva åtgärder på det skollagsreglerade området att DO kan ansöka om vitesföreläggande hos Nämnden mot diskriminering.

DO får föra talan som part för enskild som medger det. Vidare har vissa ideella föreningar möjlighet att föra talan, på samma sätt som DO, dvs. som part för enskild som medger det. Det gäller i praktiken oftast de s.k. antidiskrimineringsbyråerna.

6.4 Skolinspektionens ansvarsområde – skollagen

Vi har i avsnitt 6.3 redovisat de relevanta bestämmelserna i DL. I detta avsnitt ska skollagens motsvarande bestämmelser beskrivas. Det handlar om krav på skydd mot kränkande behandling, aktiva åtgärder, tillsyn, möjlighet att väcka talan om skadestånd och tillsynsverktyg, dvs. sanktioner. Syftet är att möjliggöra en jämförelse mellan regleringen i DL och skollagen.

Flera av bestämmelserna i skollagen och även skrivningar i läroplanernas inledande delar kan kopplas till skolans uppdrag och arbete med att motverka alla former av kränkande behandling. Av 1 kap. 4 § skollagen följer att syftet med utbildningen inom skolväsendet är att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Det anges att utbildningen ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. Även i läroplanen för varje skolform finns bestämmelser om skolans demokratiska uppdrag och värdegrund.

Utbildningen ska enligt 1 kap. 5 § skollagen 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. Var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling. Målet ska uppfyllas genom det systematiska kvalitetsarbetet i skolan. Bestämmelserna om det finns i kap. 4 i skollagen. På nationellt plan garanteras att så sker genom tillsyn, statlig kvalitetsgranskning och uppföljning, se 4 kap. 2 § skollagen. Varje huvudman inom skolväsendet ska systematiskt och kontinuerligt planera, utveckla och följa upp utbildningen, 4 kap. 3 §. Sådan planering, uppföljning och utveckling ska även genomföras på förskole- och skolenhetsnivå. Det ska ske under medverkan av lärare, förskollärare, övrig personal och elever, 4 kap. 4 §. Arbetet ska dokumenteras, 4 kap. 6 §.

I 5 kap. 3 § skollagen finns bestämmelser om skolans arbetsmiljö. Där anges att utbildningen ska utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero. I 8 kap. 8 § skollagen anges för förskolan att huvudmannen ska se till

att barngrupperna har en lämplig sammansättning och storlek samt att barnen även i övrigt erbjuds en god miljö.

6.4.1 Kränkande behandling

Särskilda skyddsbestämmelser för barn och elever finns i 6 kap. skollagen. Av 1 § följer att kapitlet har till ändamål att motverka kränkande behandling av barn och elever samt att bestämmelserna tillämpas på utbildning och annan verksamhet enligt skollagen, dvs. all verksamhet enligt skollagen. Det hänvisas i 2 § till att det finns bestämmelser om diskriminering för skollagsreglerad verksamhet i DL. I 3 § återfinns definitioner för kapitlet. Det anges att med kränkande behandling avses ett uppträdande som utan att vara diskriminering enligt DL kränker ett barns eller en elevs värdighet. Detta kan omfatta trakasserier utan koppling till diskrimineringsgrunderna, exempelvis anges i förarbeten att någon kallas ”plugghäst”. Vidare kan det handla om fysiska övergrepp i form av exempelvis knuffar eller krokben. Även psykiska kränkningar genom t.ex. utfrysning samt kränkningar på internet kan omfattas av begreppet.¹⁴

De flesta handlingar som är kränkande behandling skulle enligt förarbetena sannolikt kunna bedömas som brottsliga gärningar, t.ex. ofredande, olaga hot eller misshandel, men vissa beteenden kan vara kränkande behandling utan att handlingen vid en domstolsprövning skulle leda till fällande dom i ett brottmål.¹⁵

Det ska enligt förarbetena också vara fråga om märkbara och tydliga kränkningar och det måste stå klart för den som utför handlingen att han eller hon kränker personen i fråga. Om det inte är uppenbart måste det barn eller den elev som utsätts göra klart för den som betar sig illa att han eller hon känner sig kränkt av uppträdandet. HD har dock i två mål om kränkande behandling uttalat att om en lärare utsätter en elev för kränkande behandling bör skolans huvudman vara skadeståndsskyldig även om kränkningen inte är åsyftad.¹⁶ HD motiverar det med att det i förarbetena visserligen finns mindre klara uttalanden i frågan, men att lagtexten i 6 kap.

¹⁴ Prop. 2005/06:38, *Trygghet, respekt och ansvar – om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling*, s. 136–137.

¹⁵ A.a.

¹⁶ NJA 2016 s. 596, p. 20 och HD 2020-07-03 i mål T 4238-19.

9 och 12 §§ skollagen närmast ger intryck av att det rör sig om ett objektivt ansvar.

Från Skolinspektionen har till utredningen anförts att den i sina utredningar inte gör någon särskild prövning av utövarens insikt i sina utredningar; utan i stället görs en bedömning av samtliga omständigheter i ett sammanhang. Här föreligger således en skillnad mot hur bedömningar enligt DL görs, se avsnitt 6.3.1.

6.4.2 Vem berörs av bestämmelserna om kränkande behandling?

I detta avsnitt kommer vi att analysera vem som skyddas av bestämmelserna om kränkande behandling enligt skollagen och vem bestämmelserna riktas mot. De som är skyddade mot kränkande behandling är *elever*, vilket här betyder den som söker eller deltar i annan utbildning än i förskolan. Vidare omfattas *barn*, dvs. här de som söker eller deltar i förskolan eller annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen, se 6 kap. 3 §.

Förbudet mot kränkande behandling avser *huvudmannen* och personalen, 6 kap. 9 § skollagen. Som angetts tidigare används en annan terminologi i skollagen än i DL. I DL riktar sig bestämmelserna om diskrimineringsförbud m.m. mot utbildningsanordnaren, medan huvudmannen är ersättningsskyldig. I förarbetena till DL anges att det för exempelvis en kommunal grundskola betyder att det är huvudmannen, dvs. kommunen, som är ersättningsskyldig.¹⁷ I skollagen används genomgående termen huvudman, där såväl bestämmelserna om kränkingsförbud m.m. som ersättningsskyldigheten gäller för huvudmannen. Vi kommer därför att använda termen utbildningsanordnare eller huvudman för DL, men endast termen huvudman när skollagen berörs.

Vidare finns det i 10 § första stycket bestämmelser om en skyldighet att anmäla, utreda och vidta åtgärder mot kränkande behandling. 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 rektorn, som i sin tur ska anmäla det till huvudmannen. Den sista nämnde är sedan skyldig att skyndsamt utreda omständigheterna

¹⁷ Prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering*, s. 556.

kring de uppgivna kränkningarna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra kränkande behandling.

Anmälningsskyldigheten för personal gäller även om ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier enligt DL, 10 § andra stycket. Det betyder att i denna specifika del finns det regler om diskriminering i skollagen. Däremot regleras utrednings- och åtgärdsskyldigheten för trakasserier och sexuella trakasserier i DL.

I skollagen finns även ett förbud mot repressalier. Av 6 kap. 11 § följer att huvudmannen eller personalen inte får utsätta ett barn eller en elev för repressalier på grund av att barnet/eleven medverkat i en utredning enligt 6 kap. kapitlet eller anmält eller påtalat att någon handlat i strid med bestämmelserna i kapitlet.

Skollagen saknar i likhet med DL, se avsnitt 6.3.3, ett uttalat förbud mot kränkande behandling mellan barn och elever. Förbudet är enbart riktat mot huvudmannen och personalen. Samtidigt är det enligt vad utredningen kan bedöma så att kränkningar i skolmiljön i praktiken i hög grad handlar om kränkningar just mellan barn/elever. På det området är dock på samma sätt som i DL huvudmannens utrednings- och åtgärdsskyldighet av avgörande betydelse för att förhindra kränkningar.

6.4.3 Aktiva åtgärder i skollagen

Bestämmelserna om aktiva åtgärder mot kränkande behandling finns, liksom förbudet mot kränkande behandling, i 6 kap. skollagen.

Av 6 kap. 6 § följer att huvudmannen ska se till att det inom varje särskild verksamhet bedrivs ett målinriktat arbete för att motverka kränkande behandling av barn och elever. Hur det ska ske framgår av 6 kap. 7 och 8 §§. Huvudmannen ska se till att det genomförs åtgärder för att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för kränkande behandling. Vidare ska huvudmannen 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 över vilka åtgärder som ska påbörjas eller genomföras under året och en redogörelse över utfallet ska tas in i efterföljande årsplan.

En jämförelse mellan kraven på de aktiva åtgärderna i DL och motsvarande krav i skollagen visar att det finns både likheter och skillnader. Båda lagarna innehåller krav om ett arbete för att förebygga kränkande behandling och diskriminering samt repressalier. En övergripande skillnad är att arbetet med aktiva åtgärder enligt skollagen ska ske målinriktat, medan regleringen av aktiva åtgärder enligt DL lägger tyngdpunkten på en arbetsprocess utifrån risker och hinder. Arbetet med de aktiva åtgärderna enligt DL ska ske förtjäpande i fyra steg (undersöka, analysera, åtgärda samt följa upp och utvärdera). Motsvarande bestämmelser saknas i skollagen, här anges i stället ett mål, som ska uppnås genom åtgärder och plan. Det kan i sammanhanget påminnas om att reglerna om aktiva åtgärder i DL ändrades så sent som 2017 i syfte att underlätta tillämpning och tillsyn, se vidare avsnitt 4.2. Motsvarande ändring gjordes inte i skollagen.

Andra skillnader är att det i skollagen saknas motsvarigheten till DL:s krav på riktlinjer och rutiner mot trakasserier och sexuella trakasserier. Det finns vidare krav om plan mot kränkande behandling i skollagen, men i DL är kravet en dokumentationsskyldighet.

För skolorna utgör det ett problem med de olika bestämmelsernas innehåll. En utbildningsanordnare som uppfyllt skollagens krav har inte därmed samtidigt uppfyllt DL:s krav, eftersom den lagen också t.ex. kräver riktlinjer och rutiner mot trakasserier och sexuella trakasserier. Skolorna kan behöva upprätta olika dokument för att förhindra diskriminering enligt DL:s bestämmelser respektive kränkande behandling enligt skollagens bestämmelser. Detta leder till utmaningar för verksamheternas systematiska kvalitetsarbete. Till utredningen har efterlysts en förändring och samordning av kraven.

6.4.4 Tillsyn över skollagen

Bestämmelser om tillsyn finns i skollagens 26 kap. Av 2 § följer att med tillsyn avses en självständig granskning med syfte att kontrollera om verksamheten uppfyller krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta beslut om åtgärder för att rätta fel. Om återkommande brister som påtagligt påverkar förutsättningarna för elever att nå målen för utbildningen konstateras ska lärarresurserna vid skolenheten analyseras.

Som huvudregel har Skolinspektionen tillsynsansvaret för skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet, 26 kap. 3 §. Av 26 kap. 4 § följer dock att kommunerna har tillsyn över viss verksamhet, men att det inte gäller för bestämmelserna i 6 kap. Det betyder att endast Skolinspektionen har tillsyn över att bestämmelserna om åtgärder mot kränkande behandling enligt 6 kap. skollagen följs.

Det finns olika former av tillsyn inom skolområdet. Skolinspektionen använder termerna regelbunden respektive riktad tillsyn. Vid den regelbundna tillsynen granskas all skolverksamhet som omfattas av skollagen i hela landet, för att se att den följer de lagar och andra regler som finns för verksamheten. Särskilt granskas undervisning och lärande, extra anpassningar och särskilt stöd, bedömning och betygssättning, trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling, förutsättningar för skolenheten samt styrning och utveckling av verksamheten. Det betyder att tillsyn av kränkande behandling är ett av flera tillsynsområden vid regelbunden tillsyn.

En sådan tillsyn inleds med att den granskade huvudmannen ombeds att skicka in skriftlig dokumentation. Skolor som utmärkt sig i negativt hänseende prioriteras och granskas närmare. Det innebär oftast att skolan får besök av inspektörer. Besöken brukar innehålla intervjuer med elever, lärare, elevhälsan och rektor. I vissa fall gör också inspektörerna lektionsobservationer och intervjuar annan personal.¹⁸

En riktad tillsyn kan t.ex. inledas efter synpunkter från vårdnadshavare eller tips genom media. Det kan leda till en utredning om skolan.

Vidare finns i 26 kap. 19 § skollagen regler om kvalitetsgranskning, som kan vara regelbunden eller tematisk. Kvalitetsgranskning utgår från de lagar och regler som gäller för den granskade verksamheten, men utöver lagens krav finns även tydliga kvalitetskriterier framtagna av Skolinspektionen. Dessa grundar sig i forskning och myndighetens beprövade erfarenhet. Regelbunden kvalitetsgranskning avser rektors ledarskap, undervisning, trygghet och studiero, samt bedömning och betygssättning. Med hjälp av tematiska kvalitetsgranskningar studerar Skolinspektionen olika delar av skolornas arbete mer ingående. Det kan t.ex. gälla undervisningens innehåll och form

¹⁸ www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--granskning, inhämtat 2020-05-12.

i ett skolämne, arbetet med uppföljning och bedömning av elevernas kunskaper eller rektorernas roll som pedagogiska ledare.¹⁹

All regelbunden och riktad tillsyn leder till ett beslut där Skolinspektionen konstaterar om skolan lever upp, eller inte lever upp till skollagens krav. Vid brister finns möjlighet till ingripande genom anmärkning, föreläggande, föreläggande vid vite, verksamhetsförbud, statliga åtgärder för rättelse eller återkallande av tillstånd. Vid kvalitetsgranskningarna gör Skolinspektionen en bedömning av kvalitet, som avslutas med beslut där myndigheten beskriver vad som fungerar väl, men också kan konstatera utvecklingsområden.

På Skolinspektionen arbetar 411 årsarbetskrafter. Av dessa arbetar 137 med tillsyn, varav 60 med individärenden. I dessa 60 ingår 16 årsarbetskrafter hos Barn- och elevombudet (BEO), med huvudsakliga arbetsuppgift att utreda individärenden. Som kommer att framgå nedan är BEO en del av Skolinspektionen. BEO utreder självständigt och för vid behov talan om skadestånd för kränkande behandling. Vi behandlar därför BEO särskilt under avsnittet om talerätten i 6.4.6.

Statens skolverk (Skolverket) utövar inte tillsyn över frågor om diskriminering eller kränkande behandling, men myndigheten ska genom sin verksamhet främja att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Skolverket ska också följa utvecklingen inom sitt verksamhetsområde och kontinuerligt göra en analys av behov av åtgärder inom området samt utarbeta och genomföra insatser som tillgodoser dessa behov. Skolverket samverkar med Skolinspektionen, BEO och DO vid behov.

Skolverket har tidigare tillhandahållit allmänna råd om arbetet mot diskriminering och kränkande behandling. Dessa allmänna råd upphävdes 2017 i samband med ändringar i DL och nya har inte utarbetats. Anledningen till det är att Skolverket sedan 2017 inväntat en möjlig överflyttning av tillsynen om diskriminering för det skollagsreglerade området från DO till Skolinspektionen, vilket också har övervägts av flera utredningar, men ännu inte genomförts. Skolverket arbetar dock med att ta fram en kunskapsöversikt om arbetet mot trakasserier, kränkande behandling och mobbning. Syftet är att tydligare visa hur skolorna kan arbeta med frågorna. Skolverket till-

¹⁹ www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--granskning, inhämtat 2020-05-12.

handahåller för närvarande material som rör kränkande behandling/trakasserier och aktiva åtgärder i diskrimineringslagen och skollagen.

I skollagen finns det olika bemyndiganden, t.ex. om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om uppgiftsskyldighet. Det saknas ett bemyndigande i skollagen om att meddela föreskrifter om 6 kap.

6.4.5 Sanktioner i skollagen

Skolinspektionen kan vid sin tillsyn använda sig av flera olika verktyg och sanktioner. Skolinspektionen har tillträde till lokaler och andra utrymmen som används i verksamheten och den som står under tillsyn är skyldig att lämna upplysningar och tillhandahålla handlingar och annat material som behövs för tillsynen.

Tillsynsmyndigheten får meddela föreläggande om uppgiftsskyldighet, 26 kap. 8 § skollagen och ska inom ramen för sin tillsyn lämna vägledning och råd, 26 kap. 9 §.

Skolinspektionen får också förelägga en huvudman att fullgöra sina skyldigheter eller vid mindre allvarliga överträdelser ge en anmärkning, 26 kap. 10 och 11 §§. Förelägganden får förenas med vite, 26 kap. 27 §. Därutöver finns det enligt 26 kap. 13 § möjlighet för tillsynsmyndigheten att återkalla ett godkännande, ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag som myndigheten meddelat enligt skollagen om ett föreläggande inte har följts och om missförhållandena är allvarliga. Vidare kan staten på kommunens eller regionens bekostnad vidta åtgärder i vissa fall, 26 kap. 17 §. Det finns också under vissa förhållanden möjlighet för tillsynsmyndigheten att förbjuda huvudmannen att tills vidare, helt eller delvis, driva verksamheten vidare, 26 kap. 18 §.

Av 6 kap. 12 § skollagen följer att skadestånd utgår till barnet eller eleven om huvudmannen eller personalen gjort sig skyldig till kränkande behandling, repressalier eller om huvudmannen brustit i utrednings- eller åtgärdsskyldigheten. Skadestånd till barn/elev utgår också om huvudmannen inte vidtagit åtgärder för att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för kränkande behandling. Det är huvudmannen som ska betala skadestånd till barnet eller eleven för den kränkning som behandlingen innebar och ersätta annan skada som har orsakats av åsidosättandet. Skadestånd för kränkande be-

handling 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, 6 kap. 12 § andra stycket. Till skillnad från diskrimineringsersättning enligt DL innehåller skadestånd för kränkning enligt skollagen ingen särskild preventiv del.

Regleringen innebär därmed att ersättning för kränkning även kan utgå vid brister i arbetet med aktiva åtgärder. Här föreligger en skillnad jämfört med DL, diskrimineringsersättning utgår enbart vid överträdelse av diskrimineringsförbuden, inte på grund av brister i arbetet med aktiva åtgärder. Från Skolinspektionen har till utredningen dock anförts att det i praktiken inte förekommer skadestånd för brister i arbetet med aktiva åtgärder som enda grund. Skadestånd för brister i arbetet med aktiva åtgärder utreds nämligen endast i samband med anmälda kränkningar.

En förutsättning för att sådan ersättning ska utgå är också att barnet eller eleven lidit skada. Detta framgår inte direkt av lagtexten, men av dess förarbeten. Avseende skadestånd på grund av diskriminering angavs följande i propositionen *Trygghet, respekt och ansvar – om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever*:

Ett särskilt problem kan vara avgränsningen av den ersättningsberättigade kretsen vid diskriminering. Vad som här blir tillämpligt är läran om skadeståndets s.k. skyddsändamål, vilken – med någon förenkling – innebär att bara sådana intressen som skyddas genom den överträdde handlingsnormen skall ersättas. Vid direkt diskriminering, som ju riktar mot ett visst barn eller en viss elev, kan bara denne anses berättigad till skadestånd, medan förbudet mot indirekt diskriminering enligt 10 § avser att skydda hela den diskriminerade gruppen. Det kan dock inte innebära att var och en som tillhör denna grupp skall vara berättigad till ersättning för kränkning, t.ex. kan inte alla kvinnliga elever i en skola få skadestånd på grund av en könsdiskriminerande bestämmelse som skolledningen har utfärdat. Rimligen bör fordras att just den skadelidande eleven på ett särskilt sätt har drabbats av regelns tillämpning, t.ex. att hon har hindrats att på lika villkor som manliga kamrater delta i någon sport som hon brukat ägna sig åt.²⁰

Slutsatsen av det anförda är att det förutsätts att skada för ett barn eller en elev för att skadestånd ska utgå även i förhållande till dagens regler om aktiva åtgärder.

²⁰ Prop. 2005/06:38, *Trygghet, respekt och ansvar – om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever*, s. 148.

6.4.6 Talerätten

Av 6 kap. 15 § skollagen framgår att Skolinspektionen som part får föra talan om skadestånd för ett barn eller en elev som medger det i en tvist om skadestånd enligt 6 kap. Av paragrafen framgår också att när Skolinspektionen för sådan talan får myndigheten i samma rättegång också föra annan talan för barnet/eleven. Här åsyftas enligt förarbetena att Skolinspektionen i dessa fall får föra talan om diskrimineringsersättning.²¹

Möjligheten används inte. Skälet är att det inte har ansetts vara praktiskt när myndigheten saknat tillsynsansvaret och spetskompetensen att driva mål om diskriminering. Skolinspektionen och DO har därför träffat en överenskommelse. Enligt den utreder myndigheter enbart det som direkt faller inom deras respektive tillsynsområde.²² DO har till utredningen anfört att avgörande för överenskommelsen är att respektive myndighet saknar tillsynsmandat inom den andres myndighetens område.

För barn under 16 år krävs vårdnadshavares medgivande. Ansvar för att föra talan ligger på BEO, som är en del av Skolinspektionen, men som samtidigt har en självständig funktion, se 13 § förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion. Det betyder att även BEO kan bli ersättningsskyldig för rättegångskostnader precis som påtalats ovan angående DO och diskrimineringsbyråerna när det gäller processkostnader enligt DL.

I 6 kap. 13 § skollagen finns det dock en bestämmelse som anger att rätten kan förordna att vardera parten ska bära sin egen rättegångskostnad, om den part som har förlorat målet hade skälig anledning att få tvisten prövad. I praktiken är det därför enligt uppgift från Skolinspektionen till utredningen ovanligt att BEO blir ersättningsskyldig för rättegångskostnader.

Både Skolinspektionen och BEO utreder anmälningar som handlar om kränkande behandling. Gränsdragningen görs så att BEO utreder anmälningar som endast rör kränkande behandling medan de ärenden som utreds av Skolinspektionen rör kränkande behandling och någon annan anmälningssgrund, t.ex. frågor om särskilt stöd eller frånvaro. De ärenden BEO utreder kan i vissa fall leda till beslut om skadestånd, men oftast leder det till andra kritikbeslut såsom före-

²¹ Prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering*, s. 472.

²² Skolinspektionens yttrande över utkast till lagrådsremiss *Stärkt skydd mot diskriminering i skolan*, s. 5–6.

lägganden och, dock mer sällan, anmärkningar. I de ärenden där Skolinspektionen konstaterar brister avseende kränkande behandling fattar inspektionen ett beslut, som ofta innebär att huvudmannen föreläggs att vidta vissa åtgärder. Ärendet överlämnas sedan till BEO, som tar ställning i frågan om skadestånd. Skolinspektionen och BEO har till utredningen uppgett att de för närvarande utreder alla anmälningar om kränkande behandling, utom i de fall där det är uppenbart att anmälan inte är relevant. Skolinspektionen har dock vidare till utredningen anfört att det pågår en översyn av arbetssättet. Det kan därför komma att förändras.

BEO fattar efter utredning beslut i skadestandsfrågan. Här ingår att vid behov föra talan, men i de flesta fall motsätter sig huvudmannen inte kravet. Om huvudmannen motsätter sig kravet träffas enligt uppgift till utredningen i många fall en förlikning med huvudmannen. Som framgått ovan har BEO 16 årsarbetskrafter som huvudsakligen utreder ärenden.

6.4.7 Sammanfattning av skollagen

I skollagens 6 kap. finns skyddsbestämmelser. Kapitlets ändamål är att motverka kränkande behandling av barn och elever. Med kränkande behandling avses ett uppträdande som utan att vara diskriminering enligt DL kränker ett barns eller en elevs värdighet. Det handlar därmed om kränkande behandling utan koppling till diskrimineringsgrunderna.

De som är skyddade mot kränkande behandling är barn och elever och förbudet mot kränkande behandling avser huvudmannen och personalen.

I skollagen finns även ett förbud mot repressalier. Huvudmannen eller personalen får inte utsätta ett barn eller en elev för repressalier på grund av att barnet/eleven har medverkat i en utredning enligt 6 kap. eller anmält eller påtalat att någon handlat i strid med bestämmelserna i kapitlet.

Vidare finns det bestämmelser om utrednings- och åtgärdsskyldighet.

Skollagen saknar i likhet med DL, ett uttalat förbud mot kränkande behandling mellan barn och elever. På det området är dock på

samma sätt som i DL huvudmannens utrednings- och åtgärdsskyldighet av avgörande betydelse för att förhindra kränkningar.

Det finns även bestämmelser i skollagen om aktiva åtgärder mot kränkande behandling. Av dem följer att huvudmannen ska se till att det inom varje särskild verksamhet bedrivs ett målinriktat arbete för att motverka kränkande behandling av barn och elever. I detta ingår att se till att det genomförs åtgärder för att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för kränkande behandling och att det varje år upprättas en plan.

Skolinspektionen har tillsyn över frågor om kränkande behandling och kraven på aktiva åtgärder enligt 6 kap. skollagen inom det skollagsreglerade området. Det innebär att inspektionen har tillsyn över de frågor i skollagen som är särskilt relevanta för vårt uppdrag. På Skolinspektionen arbetar 137 årsarbetskrafter med tillsyn, varav 60 årsarbetskrafter med individärenden. I dessa 60 ingår 16 årsarbetskrafter hos BEO.

Skolinspektionen bedriver regelbunden tillsyn och riktad tillsyn. Särskilt granskas undervisning och lärande, extra anpassningar och särskilt stöd, bedömning och betygssättning, trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling, förutsättningar för skolenheten samt styrning och utveckling av verksamheten. Det betyder att tillsyn av kränkande behandling är ett av flera olika tillsynsområden.

Därtill kommer kvalitetsgranskning, som kan vara både regelbunden eller tematisk.

Tillsynen sker genom granskning av dokumentation och besök av inspektörer i skolan. Besöken brukar innehålla intervjuer med elever, lärare, elevhälsan och rektor. I vissa fall gör också inspektörerna lektionsobservationer och intervjuar annan personal.

Skolinspektionen kan vid sin tillsyn använda sig av flera olika verktyg och sanktioner. Inspektionen får meddela föreläggande om uppgiftsskyldighet, förelägga en huvudman att fullgöra sina skyldigheter eller vid mindre allvarliga överträdelse ge en anmärkning. Förelägganden får förenas med vite. Därutöver finns möjlighet för tillsynsmyndigheten att återkalla ett godkännande, ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag som myndigheten meddelat enligt skollagen om ett föreläggande inte har följts och om missförhållandena är allvarliga. Det finns också under vissa förhållanden möjlighet för tillsynsmyndigheten att förbjuda huvudmannen att tills vidare, helt eller delvis, driva verksamheten vidare.

Skadestånd kan utgå till barnet eller eleven om huvudmannen eller personalen gjort sig skyldig till kränkande behandling, repressalier eller om huvudmannen brustit i sin utrednings- eller åtgärdsskyldigheten. Skadestånd till ett barn/elev kan också utgå om huvudmannen låtit bli att följa krav om aktiva åtgärder. Till skillnad från diskrimineringsersättning enligt DL innehåller skadestånd för kränkning ingen särskild preventiv del.

Regleringen innebär därmed att ersättning för kränkning även kan utgå vid brister i arbetet med aktiva åtgärder. En förutsättning för att sådan ersättning ska utgå är dock att barnet eller eleven lidit skada.

Skolinspektionen får som part föra talan om skadestånd för ett barn eller en elev som medger det i en tvist om skadestånd. Ansvaret för att föra talan ligger på BEO, som är en del av Skolinspektionen.

Skolverket utövar inte tillsyn över frågor om diskriminering eller kränkande behandling, men myndigheten ska genom sin verksamhet bl.a. främja att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö.

Verket har tidigare tillhandahållit allmänna råd om arbetet mot diskriminering och om kränkande behandling och tillhandahåller för närvarande vägledning i frågan.

6.5 Preskription

Preskriptionsbestämmelserna skiljer sig åt mellan DL och skollagen. I DL gäller vissa särskilda bestämmelser för arbetslivet. I övrigt, vilket alltså bl.a. avser det skollagsreglerade området gäller enligt 6 kap. 6 § DL att talan ska väckas inom två år från det att den påtalade handlingen företogs eller skyldigheten skulle fullgjorts. Annars går rätten att föra talan förlorad. Om talan rör en person som var under 18 år vid gärningstillfället räknas två – årsfristen från den dag personen fyllde 18 år.

Skollagen innehåller däremot inga särskilda preskriptionsbestämmelser för att väcka talan. Då gäller i stället allmänna regler, som finns i preskriptionslagen (1981:130). Huvudregeln är enligt lagens 2 § att en fordran preskriberas tio år efter tillkomsten. Det skulle då gälla för talan om ersättning för kränkande behandling.²³

²³ SOU 2016:87, *Bättre skydd mot diskriminering*, s. 575.

Sammantaget betyder det att det med undantag för vissa fall i arbetslivet gäller en tvåårig tid för att väcka talan om diskrimineringsersättning, men att den för unga börjar löpa först när personen fyllt 18 år. Talan om kränkande behandling enligt skollagen har i stället en tioårig preskriptionsfrist. Därmed är preskriptionsbestämmelserna för skollagen oftast betydligt mer fördelaktiga för den skadelidande än DL:s bestämmelser. Undantag skulle gälla om den utsatta personen vid tillfället var yngre än 10 år. I de fallen blir DL:s preskriptionsregler mer fördelaktiga.

6.6 2016 års betänkande

Som framgått inledningsvis har frågan om överflyttning utretts flera gånger förut. Senast analyserades frågan av *Utredningen om bättre möjligheter att motverka diskriminering* i ett betänkande från 2016.²⁴ Utredningens uppdrag var enligt direktiven²⁵ bl.a. att överväga om diskrimineringsreglerna på det skollagsreglerade området skulle flyttas till skollagen. Det betyder att den utredningens uppdrag var att överväga om såväl de materiella reglerna om diskriminering som bestämmelserna om sanktioner och tillsyn för det skollagsreglerade området skulle flyttas från DL till skollagen. Här finns en skillnad jämfört med denna utrednings uppdragsbeskrivning. Vårt uppdrag är i stället mer begränsat till att överväga om tillsynen över bestämmelserna som rör det skollagsreglerade området kan flyttas från DO till Skolinspektionen. Det skulle kunna betyda att de materiella reglerna skulle kunna vara kvar i DL.

I direktiven till 2016 års betänkande anges som bakgrund till uppdraget att frågan om överföring till skollagen hade diskuterats i betänkanden redan från 2010, respektive 2014.²⁶ Det anges att det har kritiserats att det upprätthålls en skarp gräns mellan trakasserier utifrån diskrimineringsgrunderna i DL och kränkningar enligt skollagen. Skälen för en överflyttning skulle vara att den nuvarande regleringen med två lagar som överlappar varandra skapar otydligheter. En samlad lagstiftning för skollagsreglerad verksamhet skulle ge större

²⁴ SOU 2016:87, *Bättre skydd mot diskriminering*.

²⁵ Kommittédirektiv 2015:129, Tilläggsdirektiv till utredningen bättre möjligheter att motverka diskriminering.

²⁶ SOU 2010:99, *Flickor, pojkar, individer – om betydelsen av jämställdhet för kunskap och utveckling i skolan*, och SOU 2014:41, *Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering*.

tydlighet och underlätta för barn, elever, föräldrar och personal att hitta stöd i frågor om kränkande behandling och diskriminering. Ett särskilt problem var att barn och elever behövde vända sig till olika myndigheter, DO eller Skolinspektionen beroende på av vilka skäl trakasserier eller kränkande behandling skett och att myndigheterna kunde ha olika förhållningssätt till sådana ärenden. I frågor om skolverksamhet skulle det vara naturligt att vända sig till skolmyndigheter. Det skulle också bli tydligare vilka krav som gäller för utbildningsanordnare.

Samtidigt anförs det i direktivet att det finns skäl som talar för att samtliga regler som rör diskriminering borde finnas samlade på ett ställe. Skälen för att tidigare slå ihop olika lagar till DL var just som också framgick i kapitel 3 att möjliggöra ett sammanhållet arbete. DO har också byggt upp en värdefull kompetens och översikt över det breda arbetet mot diskriminering.

6.6.1 2016 års betänkandets slutsatser om överflyttning

Utredningen föreslog att tillsynsansvaret för arbetet med åtgärder mot diskriminering i skollagsreglerad verksamhet skulle läggas på Skolinspektionen. DL:s materiella regler för det skollagsreglerade området skulle flyttas till skollagen och samordnas med bestämmelserna om kränkande behandling. Det innebar att såväl förbudet mot diskriminering och repressalier som reglerna om aktiva åtgärder skulle regleras i skollagen.²⁷

Utredningen anförde inledningsvis att det fanns flera skillnader mellan DO och Skolinspektionen i arbetssätt, sanktionsmöjlighet och resurser. Detta medförde problem när ett barn eller en elev utsattes för såväl trakasserier som kränkande behandling i ett sammanhang, vilket var vanligt förekommande. Det kunde exempelvis enligt utredningen handla om att ett barn kallades både "blatte" och "idiot", där det förstnämnda skulle vara trakasserier enligt DL, medan det sistnämnda skulle vara kränkning enligt skollagen. Utredningen pekade också på att en anmälan till Skolinspektionen skulle leda till utredning om rätt till skadestånd, men att motsvarande knappast skulle ske hos DO.

²⁷ SOU 2016:87, *Bättre skydd mot diskriminering*, s. 28.

2016 års utredning anförde även att flertalet av dem som upplever kränkningar vänder sig till Skolinspektionen och att Skolinspektionens förutsättningar att bedriva effektiv tillsyn är bättre än DO:s, Skolinspektionen har ett stort antal inspektörer och utredare till sitt förfogande för att utöva tillsyn, medan DO:s resurser är betydligt mindre. DO:s enda sanktionsmöjlighet skulle vara att väcka talan om diskrimineringsersättning, medan Skolinspektionen har möjlighet att bl.a. utfärda förelägganden med vite eller bedriva riktad tillsyn.

Utredningen menade att utgångspunkten måste vara barnperspektivet. Den som utsätts för kränkande behandling har större möjlighet att få upprättelse än den som utsätts för diskriminering. Att föra över reglerna till skollagen innebär också att skyddet för barn och elever blir mer likvärdigt. Möjligheten att få upprättelse skulle vara lika stor oavsett anledning.

Mot en överflyttning fann utredningen främst att det skulle kunna innebära en risk av uppdelning av skyddet i DL, vilket skulle vara stick i stäv med syftet med en samlad diskrimineringslag. Utredningen ansåg att om en överflyttning sker skulle det behöva leda till krav om kompetenshöjande insatser hos Skolinspektionen, eftersom personalen behövde utbildas om diskriminering.

Utredningen fann att behovet av en samlad diskrimineringslagstiftning var det tyngsta argumentet mot en överflyttning. Samtidigt pekade utredningen på att skolområdet är ett område som skiljer sig från andra samhällsområden när det gäller diskriminering. Den menade att skydd mot kränkande behandling i skolan inte har någon motsvarighet inom andra områden. Utbildningen ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna. Frågor om diskriminering skulle därför naturligt ingå i utbildningen. Utredningen ansåg att skälen för en överflyttning vägde över.²⁸

6.6.2 2016 års betänkandets slutsatser om samordning av lagstiftningen

Förslaget om överflyttning ledde i sin tur till att bestämmelserna om det skollagsreglerade området i DL behövde samordnas med skollagen. Utredningens förslag var att de materiella bestämmelserna om

²⁸ SOU 2016:87, *Bättre skydd mot diskriminering*, s. 501 ff.

diskriminering flyttades från DL till skollagen för det skollagsreglerade området. Det var i enlighet med direktiven.

Utredningen föreslog därför bl.a. att skollagens förbud mot kränkande behandling ändras till att omfatta både förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling samt att diskriminering skulle ha samma betydelse som i DL. Det föreslogs även en bestämmelse i skollagen om att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier och sexuella trakasserier samt att det befintliga förbudet mot represalier kompletterades.²⁹

När det gällde frågan om diskrimineringsersättning och kränkningsersättning som senare i remissutfallet visade sig bli en avgörande fråga, se nedan, föreslog utredningen att diskrimineringsersättning skulle utgå även för kränkande behandling. Skolinspektionen skulle ha talerätten, men den skulle fullgöras av BEO.³⁰

Utredningen ansåg att reglerna om de båda ersättningsformerna behövde samordnas i skollagen. Skälet var att i många fall är kränkande behandling och trakasserier svåra att särskilja, eftersom det kan vara svårt att dela upp det bakomliggande händelseförloppet. Den samordningen kunde ske på två sätt, antingen skulle diskriminering omfattas av skadestånd eller så skulle den som utsätts för kränkande behandling ersättas med diskrimineringsersättning. Utredningen konstaterade att diskrimineringsersättning bygger på EU-direktiv, vilket betyder att ersättningen ska vara effektiv, proportionerlig och avskräckande. Det s.k. preventionspåslaget i diskrimineringsersättningen har till syfte att verka avskräckande. Utredningen menade att oavsett om detta preventionspåslag i praktiken var avskräckande eller inte så skulle det knappast vara förenligt med likabehandlingsdirektivet³¹ att ta bort det vid bestämmande av ersättning för diskriminering. Om man vill ha samma ersättningsform skulle därmed diskrimineringsersättning behöva väljas. Utredningen pekade på att ersättningen för kränkande behandling då skulle bli högre än tidigare, eftersom den skulle innehålla ett preventionspåslag. Det skulle det kunna anföras principiella invändningar mot, eftersom diskrimineringens särart ofta betonas för att motivera påslaget. Här valde utredningen att citera utredaren i Skolansvarsutredningen professorn

²⁹ SOU 2016:87, *Bättre skydd mot diskriminering*, s. 547 ff.

³⁰ A.a. s. 564 ff.

³¹ 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.

och f.d. justitierådet Bertil Bengtsson som där dragit slutsatsen att diskrimineringsfallens särart inte var lika naturlig utifrån elevens utgångspunkt, och att man inte bör låta subtila juridiska distinktioner avgöra frågan om hur denna företeelse ska behandlas.³²

Den preskriptionsregel som skulle komma att gälla var bestämmelsen för skollagen, alltså tio år och inte två år som är DL:s huvudregel.³³

När det gällde bestämmelserna om de aktiva åtgärderna, som är snarlika i DL respektive skollagen föreslog utredningen att de skulle samordnas i skollagen. Det föreslogs ske genom att bestämmelserna i DL fördes in i skollagen och att de även skulle avse kränkande behandling samt att de befintliga bestämmelserna i skollagen upphävdes.³⁴

Som framgått tidigare i detta kapitel gör DL en distinktion mellan utbildningsanordnaren som har skyldigheterna medan ersättnings-skyldigheten åvilar huvudmannen. Skollagen använder i stället enbart termen huvudmannen. Utredningen föreslog att skollagens begrepp huvudman ska tillämpas även i fråga om ansvaret för arbetet mot diskriminering.³⁵

Genom förslaget att flytta bestämmelser från DL till skollagen uppnådde utredningen utan särskilda lagändringsförslag om tillsyn att Skolinspektionen skulle ha tillsyn även över de överflyttade bestämmelserna.³⁶ En särskild fråga var dock hur DO:s främjande-uppdrag skulle hanteras efter en rådande överflyttning. DO ska dels verka för att diskriminering inte förekommer på några områden av samhällslivet, dels verka för lika rättigheter och möjligheter, något som framgår av lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen, se avsnitt 3.4.3. Utredningen föreslog ingen förändring här, utan DO:s främjandeuppdrag skulle även fortsättningsvis inkludera det skollagsreglerade området.³⁷

³² SOU 2004:50, *Skolans ansvar för kränkningar av elever*, s. 12.

³³ SOU 2016:87, *Bättre skydd mot diskriminering*, s. 575.

³⁴ A.a. s. 551.

³⁵ A.a. s. 549.

³⁶ A.a. s. 561–562.

³⁷ A.a. s. 562–563.

6.6.3 Sammanfattning av remissutfallet

Av remissutfallet går att utläsa att en stor majoritet av de remissinstanser som yttrat sig i frågan ställde sig positiva till förslaget. Det gällde bl.a. de direkt berörda myndigheterna DO, Skolverket, Skolinspektionen inklusive BEO samt Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. Detsamma gällde Friskolornas riksförbund, Funktionsrätt Sverige och Civil Rights Defenders. Skälen var främst att det skulle leda till en effektivare reglering, vilket i sin tur skulle ge ett bättre skydd för barnen och eleverna. Även Statskontoret delade denna bedömning. I flera fall handlade det dock om en avvägning. I likhet med utredningen som lämnat förslaget var en vanlig uppfattning att det var en nackdel att bryta ut bestämmelser ur DL, men fördelen med ett effektivare förfarande vägde över.

Den kritik som framfördes utvecklades främst av Antidiskrimineringsbyrån Uppsala, Malmö mot diskriminering, Lunds universitet och Tjänstemännens centralorganisation (TCO). Här handlade det om olika närliggande frågor. Det handlade bl.a. om en farhåga om att barn och elever skulle få sämre skydd om de inte skyddades av DL utan enbart av skollagen. Det skulle gälla även om bestämmelserna om diskriminering flyttades till skollagen.

Vidare pekades på den viktiga skillnaden mellan diskriminering som bottnar i strukturella orättvisor och förtryck som vissa specifika grupper utsätts för och annan kränkande behandling som saknar ett sådant samband. En samordning skulle riskera att undergräva diskrimineringsaspekten. Här kritiserades särskilt att diskrimineringsersättning skulle utgå även för kränkande behandling. Detta skulle kunna urvattna begreppet diskrimineringsersättning och förringa den särskilda betydelse denna ersättningsform har i DL.

6.7 Utkast till lagrådsremiss

2016 års betänkande ledde inte direkt till förslag om lagstiftning. I överflyttningsfrågan för det skollagsreglerade området utarbetade regeringskansliet ett omarbetat utkast till lagrådsremiss,³⁸ som remissbehandlades. Nedan beskrivs förslagen i utkastet och i remissutfallet.

³⁸ Ku2018/01543/RS, Utkast till lagrådsremiss, *Stärkt skydd mot diskriminering i skolan*.

I utkastet konstateras att det finns skäl för en samlad reglering i skollagen, men att det samtidigt finns skäl som talar för att samtliga regler som rör diskriminering bör finnas på ett ställe. Det framhålls också att DO under den tid DL varit i kraft byggt upp en värdefull kompetens. Enligt utkastet skulle det väsentligaste vara att skyddet mot alla kränkningar på skolområdet är starkt och det fanns skäl att förstärka det.³⁹

I utkastet dras också slutsatsen att diskrimineringsersättning inte borde utgå för annat än diskriminering. Här hänvisades det till att diskrimineringsersättning till skillnad från traditionellt skadestånd har sin grund i EU-direktiv och även har ett annat syfte. Diskrimineringsersättning syftar inte bara till att kompensera individen utan också till att avskräcka från diskriminering. Förslagen i utkastet anslöt till remissinstansernas, Lunds universitets, TCO:s och Malmö mot diskriminerings bedömning att det fanns en risk för att diskrimineringsbegreppet urvattnades och begreppets legitimitet skadades.⁴⁰

I utkastet framhölls därefter att DL även fortsättningsvis skulle vara sammanhållen. Samtidigt anfördes att det var av yttersta vikt att lagstiftningen bidrar till ett starkt skydd mot diskriminering i praktiken. Det skulle förutsätta en likvärdighet i regelverk och tillsyn. Det föreslogs att Skolinspektionen skulle få en talerätt jämte DO om diskrimineringsförbuden på det skollagsreglerade området. Förslaget innebar att DO även fortsättningsvis skulle utöva generell tillsyn över bestämmelserna i 2 kap. DL om förbud mot diskriminering och repressalier.⁴¹ Barn och elever skulle kunna välja om de ville vända sig till DO eller Skolinspektionen för att få hjälp när de gäller diskriminering på skolområdet.⁴²

Som framgått tidigare i detta kapitel sker trakasserier enligt DL och kränkande behandling enligt skollagen många gånger i ett samlat sammanhang. I utkastet konstateras att regelverket redan medger att Skolinspektionen kan föra talan om diskriminering samtidigt som den för talan om kränkande behandling. Den nu föreslagna lagändringen skulle innebära att i de fall Skolinspektionen skulle komma fram till att en anmäld kränkning utgör diskriminering skulle inspektionen till skillnad mot i dag inte behöva överlämna anmälan till DO.

³⁹ Ku2018/01543/RS, Utkast till lagrådsremiss, *Stärkt skydd mot diskriminering i skolan*, s. 16.

⁴⁰ A.a. s. 17–18.

⁴¹ A.a. s. 22.

⁴² A.a. s. 21.

I stället skulle Skolinspektionen själv kunna föra talan om diskrimineringsersättning.⁴³

För bestämmelserna om de aktiva åtgärderna i 3 kap. DL föreslogs i utkastet att tillsynen över dem skulle flyttas från DO till Skolinspektionen. En särskild fråga i utkastet blev vilka sanktioner som skulle gälla om tillsynen flyttades över, DL:s eller skollagens. I utkastet förs fram att Skolinspektionen i dag tillämpar skollagens bestämmelser vid tillsynen över arbetet med aktiva åtgärder mot annan kränkande behandling. Det skulle vara en fördel om samma bestämmelser kunde tillämpas även vid tillsyn över arbetet med aktiva åtgärder mot diskriminering, särskilt mot bakgrund av att skolorna ofta sammanväver de aktiva åtgärderna mot såväl diskriminering som annan kränkande behandling. Skolinspektionen skulle också ha verktyg för en effektiv tillsyn.⁴⁴

I utkastet föreslogs en lagändring i DL med innebörd att Skolinspektionen skulle utöva tillsyn över bestämmelserna i 3 kap. om aktiva åtgärder för det skollagsreglerade området. För den tillsynen skulle bestämmelserna i 26 kap. 2–18 §§ skollagen gälla.⁴⁵

För diskrimineringsförbuden innebar förslaget som framgått inte att tillsynsansvaret skulle överflyttas från DO till Skolinspektionen utan här handlade förslaget endast om att Skolinspektionen skulle få en talerätt jämte DO i mål om diskrimineringsförbuden på det skollagsreglerade området. Frågan om Skolinspektionen skulle få använda sina administrativa sanktioner i mål om diskrimineringsförbuden övervägdes inte. I stället föreslogs att skollagens bestämmelser om tillträde till lokaler och andra utrymmen, uppgiftsskyldighet och föreläggande skulle tillämpas i den omfattning som behövdes för att tillvarata barns och elevers enskilda rätt när Skolinspektionen förde talan om diskrimineringsersättning. Motsvarande skulle gälla när Skolinspektionen utredde förutsättningarna för en sådan talan.⁴⁶

Sammantaget innebar förslagen i utkastet att reglerna om diskriminering i 2 kap. DL och bestämmelserna om aktiva i 3 kap. DL för det skollagsreglerade området skulle kvarstå i DL. Bestämmelserna om diskriminering skulle därmed finnas i en samlad diskrimineringslag. Tillsynsansvaret över de aktiva åtgärderna i 3 kap. DL för det skollagsreglerade området fördes över från DO till Skolinspektio-

⁴³ Ku2018/01543/RS, Utkast till lagrådsremiss, *Stärkt skydd mot diskriminering i skolan* s. 21.

⁴⁴ A.a. s. 25.

⁴⁵ A.a. s. 5.

⁴⁶ A.a. s. 22.

nen. För dessa åtgärder skulle skollagens sanktioner användas. För skolorna blev därmed konsekvensen att det skulle finnas bestämmelser om aktiva åtgärder för diskriminering i DL och för kränkande behandling i skollagen. Som framgått skiljer dessa bestämmelser sig åt. Tillsynsansvaret för båda regelverken skulle ligga på Skolinspektionen och skollagens administrativa sanktioner skulle användas för båda regelverken.

För 2 kap. DL skulle det generella tillsynsansvaret ligga kvar på DO. Det skulle finnas en delad talerätt om diskrimineringsersättning för det skollagsreglerade området. Skollagens administrativa sanktioner skulle inte gälla för diskrimineringsförbuden, utbildningsanordnarens utrednings- och åtgärdsskyldighet samt repressalierna. Konsekvensen skulle bli att Skolinspektionen för att motverka kränkande behandling skulle kunna använda sig av de administrativa sanktionerna i skollagen som förelägganden, anmärkning, återkalla godkännande eller beslut om rätt till bidrag samt förbud att driva verksamhet. För diskriminering skulle den enda sanktionen för diskriminering vara diskrimineringsersättning.

6.7.1 Sammanfattning av remissutfallet

Vid remissbehandlingen av utkastet 2018 kritiserades förslaget av många instanser och det framfördes många olika invändningar om den delade talerätten.

Det framfördes att den delade talerätten skulle kunna leda till ökad osäkerhet om myndigheternas roller och olika bedömningar till förfång för diskrimineringsrättens enhetliga tillämpning. Det påtalades att förslaget innebar att en elev kan välja att vända sig till den ena eller den andra myndigheten när det gäller diskriminering på skolområdet, vilket skulle kunna vara förvirrande. Det skulle också kunna leda till att anmälarna skulle få olika möjligheter till upprättelse beroende på vilken myndighet de vänder sig till, eftersom myndigheterna har olika arbets sätt. Samtidigt framfördes att en talerätt även för Skolinspektionen/BEO skulle kunna leda till ökad möjlighet, eftersom de i större utsträckning än DO driver individärenden. Det framförs dock att detta också skulle kunna uppnås om DO fick ökade resurser och liknande direktiv som Skolinspektionen.

Vidare framfördes att om endast Skolinspektionen skulle ha talerätt för diskriminering utan att tillsynsansvaret överfördes samtidigt skulle det innebära att Skolinspektionen inte skulle kunna ingripa lika kraftfullt som i ärenden om kränkande behandling.

Förslaget om att tillsynen över de aktiva åtgärderna för verksamhet enligt skollagen skulle överföras från DO till Skolinspektionen kritiserades utifrån de aktiva åtgärdernas samband med diskrimineringsförbuden m.m. i 2 kap. DL. Innebörden skulle bli att DO skulle ha tillsyn över 2 kap. DL och Skolinspektionen över 3 kap. DL. Vidare framfördes att om tillsynen över aktiva åtgärder överflyttades borde även de materiella bestämmelserna föras över.

Resultatet av denna kritik blev att inga förslag till ändringar lades fram utan att regleringen behölls oförändrad i dessa delar.

6.8 Jämförande analys av nuvarande reglering

Det finns både likheter och skillnader mellan bestämmelserna i DL för det skollagsreglerade området och reglerna i skollagen. En grundläggande likhet är att såväl bestämmelserna om diskriminering i DL som skollagens bestämmelser om skydd mot kränkande behandling har sin grund i de mänskliga rättigheterna.

Nedan ska vi jämföra de olika bestämmelserna i DL och i skollagen i syfte att få underlag för vilka lösningar som bör övervägas.

6.8.1 Jämförelse diskriminering och kränkande behandling

Regelverken vad gäller diskriminering och kränkande behandling är i stort uppbyggda på samma sätt. Det finns ett diskrimineringsförbud i DL respektive förbud mot kränkande behandling i skollagen som gäller för utbildningsanordnare/huvudmän och personal. Utredningens uppdrag avser överflyttning av tillsynsansvaret för samtliga former av diskriminering och vi behöver därför ha ett övergripande perspektiv utifrån de beröringspunkter som finns mellan DL och skollagen. Samtidigt har tidigare särskild vikt lagts vid samordningen mellan trakasserier/sexuella trakasserier enligt DL och reglerna avseende kränkande behandling enligt skollagen; frågan betonas även i våra direktiv. Vi jämför därför dessa regler särskilt utförligt.

När det gäller förbud mot trakasserier i DL respektive förbudet mot kränkande behandling i skollagen är bestämmelserna snarlika, skillnaden är i grunden bara att trakasserier måste ha ett samband med någon av diskrimineringsgrunderna, medan kränkande behandling enligt skollagen är ett uppträdande som kränker ett barns eller en elevs värdighet utan att det är diskriminering. Här utgör därmed kopplingen till diskrimineringsgrunderna en klar skiljelinje mellan lagarna.

För trakasserier enligt DL eller kränkande behandling enligt skollagen mellan barn/elever saknas förbud. Här har verksamheterna i stället ett ansvar genom utrednings- och åtgärdsskyldigheten. I båda lagarna finns också ett repressalieförbud visavi den som anmält ett missförhållande.

Trakasserier enligt DL och kränkande behandling enligt skollagen förekommer ofta i ett samlat sammanhang. Det kan exempelvis handla om flera olika nedsättande kommentarer i en och samma mening, varav någon kommentar hör samman med en diskrimineringsgrund och någon inte. Ett uttalande som t.ex. ”blatte och idiot”⁴⁷ i ett sammanhang kan utgöra både trakasserier enligt DL och kränkande behandling enligt skollagen. I ett sådant fall skulle både diskrimineringsersättning enligt DL och skadestånd enligt skollagen kunna aktualiseras och då hanteras av de olika tillsynsmyndigheterna DO respektive Skolinspektionen/BEO. Det ska noteras att det i lagstiftningen finns en möjlighet för Skolinspektionen/BEO att när den för talan om skadestånd enligt 6 kap. skollagen, även föra talan om diskrimineringsersättning. Motsvarande bestämmelse finns i DL.

Möjligheten nyttjas dock inte i praktiken utan Skolinspektionen och DO har träffat en överenskommelse om att de enbart ska utreda det som faller direkt inom deras tillsynsområde. Avgörande för överenskommelsen är enligt uppgift från DO till utredningen att respektive myndighet saknar tillsynsmandat inom den andre myndighetens område. Utredningen noterar att det i propositionen till DL görs bedömningen att DO liksom tidigare bör kunna föra även annan talan för den enskilde i samma rättegång, förutsatt att myndigheten bedömer det lämpligt och den enskilde medger det. Som exempel anges bl.a. att DO i ett diskrimineringsmål för talan för ett barns eller en elevs räkning rörande s.k. kränkande behandling enligt skollagen efter

⁴⁷ Exempelen är hämtade från SOU 2016:87, *Bättre skydd mot diskriminering*, s. 530.

överenskommelse med Skolinspektionen utifrån barnets eller elevens bästa.⁴⁸

För att ersättning ska utgå krävs enligt båda lagarna att det – enligt uttalanden i förarbetena – är fråga om märkbara och tydliga kränkningar. På samma sätt krävs för såväl trakasserier och sexuella trakasserier enligt DL som för kränkande behandling enligt skollagen – återigen enligt förarbetena – som huvudregel att den som kränker har insikt om att agerandet är diskriminerande respektive kränkande. HD har dock i ett mål om kränkande behandling avseende 6 kap. 9 och 12 §§ skollagen uttalat att om en lärare utsätter en elev för kränkande behandling bör skolans huvudman vara skadeståndsskyldig även om kränkningen inte är åsyftad.⁴⁹ HD motiverade det med att det i förarbetena visserligen finns mindre klara uttalanden i frågan, men att lagtexten närmast ger intryck att det rör sig om ett objektivt ansvar. I ett senare rättsfall har HD dragit samma slutsats. I det målet anförde HD att bedömningen av om en lärare utsatt en elev för en kränkande behandling ska i regel göras objektivt; lärarens avsikter och insikter är inte avgörande för att ett handlande ska anses kränkande. Skolans huvudman skulle därmed kunna bli skadeståndsskyldig även om kränkningen inte var åsyftad.⁵⁰ Från Skolinspektionen har till utredningen anförts att varken inspektionen eller BEO i sina utredningar inte gör någon särskild prövning av utövarens insikt, i stället görs en bedömning av samtliga omständigheter i ett sammanhang.

Här föreligger alltså en skillnad mot DO:s motsvarande praxis. I mål om trakasserier och sexuella trakasserier avseende bestämmelserna i DL behöver det som huvudregel visas både att det objektivt föreligger en kränkning och att utövaren haft insikt. Det gäller även barn. DO driver dock inte mål om en utbildningsanordnare inte har uppfyllt sina skyldigheter om att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier eller sexuella trakasserier mellan barn, eftersom myndigheten anser att en sådan process inte är förenligt med samtliga inblandade barns bästa och att insiktskravet dessutom är svårt att tillämpa för barn.

Skyddsgruppen i 2 kap. DL för det skollagsreglerade området är barn eller elever enligt skollagen och 6 kap. skollagen skyddar samma personkrets.

⁴⁸ Prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering*, s. 430.

⁴⁹ NJA 2016 s. 596, p. 20.

⁵⁰ HD 2020-07-03 i mål T 4238-19.

Diskrimineringsförbuden, repressalieförbudet samt utrednings- och åtgärdsskyldigheten i DL riktar sig mot den som bedriver verksamheten. Förbuden, men inte utrednings- och åtgärdsskyldigheten, gäller även anställd eller uppdragstagare i verksamheten. I DL görs en distinktion mellan utbildningsanordnaren som har skyldigheterna och huvudmannen som är ersättningsskyldig. Skyldigheterna i 2 och 3 kap. DL gäller utbildningsanordnaren, medan ersättningsskyldigheten enligt 5 kap. DL åvilar huvudmannen.

I förarbetena till DL anges att det för exempelvis en kommunal grundskola betyder att det är huvudmannen, dvs. kommunen, som är ersättningsskyldig.⁵¹

I skollagen är det uttryckt på annat sätt. Här anges att förbudet mot kränkande behandling och repressalieförbudet avser huvudmannen och personalen. Huvudmannen har också ansvaret för utrednings- och åtgärdsskyldigheten. Innebörden av personal respektive anställd eller uppdragstagare bör vara densamma i båda lagarna. I skollagen har huvudmannen ansvaret för såväl utrednings- och åtgärdsskyldigheten som skadeståndsskyldigheten.

En annan skillnad är att det i skollagen finns en uttryckt anmälningsskyldighet för personal via rektor till huvudmannen. Motsvarande saknas i DL. Däremot finns det i 10 § andra stycket skollagen en bestämmelse som anger att anmälningsskyldigheten för personal även gäller om ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier enligt DL. I denna del finns det därmed en bestämmelse om diskriminering i skollagen.

6.8.2 Jämförelse aktiva åtgärder

Det finns bestämmelser om aktiva åtgärder för det skollagsreglerade området såväl i DL som i skollagen. Båda lagarna innehåller krav om ett arbete för att förebygga kränkande behandling respektive diskriminering samt repressalier. Det finns också ett dokumentationskrav i båda lagarna. En övergripande skillnad är att arbetet med aktiva åtgärder enligt skollagen ska ske målinriktat, medan regleringen av aktiva åtgärder enligt DL lägger tyngdpunkten på en arbetsprocess. Som framgått i avsnitt 4.2 ändrades DL i dessa avseenden 2017. Motsvarande ändring gjordes inte för skollagen. För det skollagsregle-

⁵¹ Prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering*, s. 556.

råde området kan det utgöra ett problem att bestämmelserna har olika utformning. En utbildningsanordnare som uppfyllt skollagens krav och dessutom lagt till diskrimineringsgrunderna har ändå inte samtidigt uppfyllt DL:s krav. Detta eftersom DL också t.ex. kräver riktlinjer och rutiner mot trakasserier och sexuella trakasserier. Detta leder till utmaningar för verksamheternas systematiska kvalitetsarbete.

6.8.3 Jämförelse tillsyn, sanktioner och talerätt

DO är tillsynsmyndighet för DL. Skolinspektionen har tillsyn över bl.a. frågor om kränkande behandling och kraven på aktiva åtgärder enligt 6 kap. skollagen inom det skollagsreglerade området. Det betyder att inspektionen har tillsyn över skollagen i de frågor som är särskilt relevanta för vårt uppdrag. DO har vidare möjlighet att föra talan om diskrimineringsersättning. Skolinspektionen har möjlighet att driva skadeståndstalan för kränkande behandling m.m. Det utförs av BEO. DO har dock också ett uttryckligt främjandeuppdrag.

Såväl DO:s som Skolinspektionens tillsyn ska vara självständig med syfte att kontrollera att lagen följs.

I skollagen, men inte i DL finns bemyndiganden om att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter i vissa fall. En uppgift som Skolinspektionen, men inte DO har är därför att kontrollera att föreskrifter följs. Skollagens bemyndigande avser dock inte reglerna i 6 kap. skollagen om kränkande behandling.

Skolverket utövar inte tillsyn över frågor om diskriminering eller kränkande behandling, men myndigheten ska genom sin verksamhet främja att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Skolverket tillhandhöll fram till 2017 allmänna råd om arbetet mot diskriminering och kränkande behandling, men nya allmänna råd har inte utarbetats, eftersom verket avvaktar en möjlig överflyttning. Däremot har Skolverket utarbetat vägledning i form av informationsmaterial. DO har inte utfärdat några motsvarande allmänna råd, men har utarbetat vägledning i form av informationsblad.

Skolinspektionen har större tillsynsresurser än DO. På DO arbetar 83 årsarbetskrafter, varav 14⁵² med tillsyn och ett fåtal med ärenden som kan resultera i att myndigheten väcker talan. Skolinspek-

⁵² Enligt uppgift från DO till utredningen avser det faktisk tid för tillsyn utan overhead.

tionen har i nuläget 411 årsarbetskrafter. Av dessa arbetar 137 med tillsyn, varav 60 med individärenden. I dessa 60 ingår 16 årsarbetskrafter hos BEO. Redan här föreligger alltså avsevärda skillnader avseende förutsättningar för en effektiv tillsyn nationellt. Skolinspektionen har enbart skolan som tillsynsområde medan DO har ett bredare uppdrag och utövar tillsyn över flera områden. Det handlar bl.a. om arbetslivet, det skollagsreglerade området, övrig utbildningsverksamhet, socialtjänst samt varor och tjänster.

DO:s tillsyn är en s.k. skrivbordstillsyn, medan Skolinspektionen har resurser att inte bara granska dokument utan även att utöva tillsyn på plats i skolorna. Där kan tillsyn ske genom intervjuer med elever, lärare, elevhälsan och rektorer eller genom lektionsobservationer. Metoden för tillsyn skiljer sig således av resursskäl åt.

Det finns också stora skillnader i regelsystemen för sanktioner när brister konstateras. I DL är diskrimineringsersättning den enda sanktionen för överträdelse av förbud mot diskriminering. Avseende brister i förhållande till reglerna om aktiva åtgärder i DL finns endast en möjlighet att föra talan om vitesföreläggande inför Nämnden mot diskriminering. Denna möjlighet är dock omgärdad av en del praktiska problem, bl.a. eftersom den har uppfattats förutsätta långtgående möjligheter till frivillig rättelse.

Skollagen innehåller en mängd olika administrativa sanktioner som föreläggande, även vid vite, att fullgöra skyldigheter, anmärkning, återkalla godkännande, medgivande eller bidrag samt förbud att driva verksamhet. Möjligheten att använda dessa sanktioner föreligger om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de lagar och andra föreskrifter som gäller för verksamheten. I sammanhanget kan konstateras att det i vissa fall dessutom är verksamheter som det krävs tillstånd för. Detta innefattar därmed såväl bestämmelser om att förhindra kränkande behandling som kraven om aktiva åtgärder. DO har alltså betydligt färre verktyg än Skolinspektionen.

Enligt skollagen kan skadestånd utgå för såväl kränkande behandling som för brister i arbetet med aktiva åtgärder, även om det utifrån svårigheten att peka ut en skadelidande inte drivs mål om skadestånd för enbart brister i arbetet med aktiva åtgärder. I praktiken används enligt uppgift till utredningen från Skolinspektionen de administrativa sanktionerna i betydligt större utsträckning än skadestånd. Särskilt föreläggande, med eller utan vite, och anmärkning är verktyg som ofta används för att få huvudmännen att vidta verkningsfulla

åtgärder mot kränkande behandling. Att 2 kap. DL till skillnad mot skollagen helt saknar administrativa sanktioner kan således ha en stor betydelse för tillsynens effektivitet enligt utredningens bedömning.

Sammantaget innehåller alltså skollagen jämfört med DL effektivare sanktioner. Skillnaderna förstärks när de olika sanktionsformerna diskrimineringsersättning och skadestånd för kränkande behandling analyseras närmare. Som framgått ska diskrimineringsersättningen vara dubbelt så hög som vanlig kränkningersättning enligt skadeståndslagen. I praktiken har det dock visat sig vara svårt för den enskilde att få en diskrimineringsersättning som lever upp till dessa ambitioner.

Det beror på flera faktorer.

En sådan faktor är att de ideella föreningar som har möjlighet att föra talan – oftast de s.k. antidiskrimineringsbyråerna – enligt uppgift till utredningen endast kan driva s.k. småmål, där ersättningsbeloppet för närvarande är begränsat till drygt 20 000 kronor. Annars riskerar de nämligen att få stå för rättegångskostnader på ett sätt som de inte kan klara av. Om antidiskrimineringsbyråerna av ekonomiska skäl behöver hålla nere kraven på diskrimineringsersättning finns det en klar risk för att den särskilda reparativa och preventiva effekten för denna form av ersättning inte realiserar.

Även det förhållandet att DO i huvudsak valt att fokusera på mål som är av principiellt intresse utgör en skillnad till hur ersättningsanspråk hanteras av Skolinspektionen/BEO, där betydligt fler enskilda ärenden drivs. Enligt uppgift utreds alla anmälningar utom de som uppenbart saknar relevans. Enligt uppgift från Skolinspektionen till utredningen pågår dock en översyn av arbetssättet. Det kan därför komma att förändras framöver.

Skillnaden beror såvitt utredningen kan bedöma i hög grad på att Skolinspektionen har större resurser, men också på myndigheternas olika uppdrag och hur dessa tolkats av de berörda myndigheterna. Denna olikhet förstärks utav att DO utifrån en bedömning av vad barnets bästa kräver inte driver mål som handlar om att en utbildningsanordnare brustit i sina skyldigheter att utreda trakasserier eller sexuella trakasserier mellan barn. Det finns såldes tydliga skillnader mellan DL och skollagen i hur ersättningsanspråk hanteras i praktiken.

En ytterligare skillnad mellan lagstiftningarna är olika krav för ålder när det gäller rätt att föra talan. Enligt skollagen behöver barn under 16 år vårdnadsgivarens medgivande för att kunna föra talan

om kränkingsersättning. I DL är åldersgränsen 18 år om barnet inte har ingått äktenskap. Skadestånd för kränkande behandling i andra fall än vid repressalier lämnas inte om kränkningen är ringa. Motsvarande reglering saknas i DL.

Även när det gäller preskription finns stora skillnader mellan de båda lagarna. Som huvudregel gäller en tidsfrist om två år för att väcka talan om diskrimineringsersättning, vilken för unga börjar löpa först när denne fyllt 18 år. Talan om kränkande behandling har i stället en tioårig preskriptionsfrist. Därmed är preskriptionsbestämmelserna för skollagen oftast betydligt mer fördelaktiga för den skadelidande än DL:s bestämmelser. Undantag skulle gälla om den utsatte vid tillfället var under 10 år. I de fallen blir DL:s preskriptionsregler fördelaktigare.

7 Överväganden och förslag om överflyttning av tillsyn och talerätt till Skolinspektionen

7.1 Uppdraget

I detta kapitel ska vi redovisa våra överväganden avseende den del av uppdraget som avser överflyttning av tillsynsansvaret.

Utredningens uppdrag är att utreda hur ansvaret för tillsynen över diskrimineringslagen (2008:567), DL, när det gäller det skollagsreglerade området, i sin helhet kan flyttas från Diskrimineringsombudsmannen (DO) till Statens skolinspektion (Skolinspektionen). Syftet med en överflyttning av tillsynsansvaret från DO till Skolinspektionen är enligt direktiven att effektivisera tillsynen och öka regelefterlevnaden. Barn och elever skulle därmed få ett förbättrat skydd mot diskriminering. I uppdraget ingår en överflyttning av talerätten för diskrimineringsersättning.

Utgångspunkten är att en överflyttning ska ske, men som framgår av avsnitt 2.1.2 behöver utredningen göra en egen samlad bedömning om det effektiviserar tillsynen. En förutsättning är att det är möjligt att finna en välfungerande lösning för hur ansvaret mellan DO och Skolinspektionen ska fördelas och hur samordningen av lagstiftningen kan ske.

7.2 Överflyttning av tillsynsansvaret och talerätten samt val av sanktioner

Utredningens förslag: Tillsynsansvaret för det skollagsreglerade området i diskrimineringslagen överförs från Diskrimineringsombudsmannen till Statens skolinspektion. Skollagens administrativa sanktioner i 26 kap. ska gälla vid Skolinspektionens tillsyn av diskrimineringslagen.

Talerätten i mål om diskrimineringersättning för barn och elever inom det skollagsreglerade området överförs också från Diskrimineringsombudsmannen till Skolinspektionen. Barn- och elevombudet vid Skolinspektionen ska utföra uppgifterna avseende skydd mot diskriminering och diskrimineringersättning på motsvarande sätt som i dag sker för kränkande behandling enligt Skolinspektionens instruktion.

Det har under lång tid funnits en bred enighet om att en överflyttning av ansvaret för tillsyn och en överföring av talerätten avseende diskriminering från DO till Skolinspektionen för det skollagsreglerade området skulle effektivisera tillsynen och öka möjligheten till upprättelse för barn och elever. De skulle därmed få ett förbättrat skydd mot diskriminering. Som vi redovisat i avsnitt 6.6. har barnrättsperspektivet varit avgörande för tidigare utredningars förslag om en sådan överflyttning. Att det inte genomförts beror på att de lösningar som föreslagits för hur överflyttning ska ske har kritiserats och att ingen tillfredställande helhetslösning har kunnat nås.

Skolinspektionen har som framgått i avsnitt 6.8.3 betydligt mer resurser än DO. Det handlar t.ex. om att cirka 130 personer arbetar med tillsyn vid Skolinspektionen mot cirka 14 personer hos DO. Skolinspektionen har således nästan tio gånger större personella resurser för att utöva sin tillsyn.

Skolinspektionen har dessutom enbart det skollagsreglerade området som tillsynsområde. DO utövar däremot tillsyn över flera olika områden, bl.a. arbetslivet, det skollagsreglerade området, övrig utbildningsverksamhet, socialtjänst samt varor och tjänster. Den tillsyn som utförs av Skolinspektionen sker också i viss mån på plats i skolorna genom intervjuer eller observationer, medan DO, med

hänsyn till de begränsade resurserna, endast bedriver en s.k. skrivbordstillsyn.

Ur ett tillsynsperspektiv finns således starka skäl för en överflyttning av tillsynen.

Skollagen (2010:800) innehåller dessutom effektivare sanktioner än DL, se avsnitt 6.8.3. Om Skolinspektionen får tillgång till skolagens sanktionsmöjligheter för att beivra överträdelser enligt DL skulle det därför effektivisera tillsynen och ge bättre förutsättningar för generell regelefterlevnad. DL saknar administrativa sanktioner för överträdelser av förbuden i 2 kap. DL, utan som framgått utgör diskrimineringsersättning den enda sanktionen på det området. För brister i arbetet med aktiva åtgärder enligt 3 kap. DL finns endast en möjlighet att göra en framställning om vitesföreläggande till Nämnden mot diskriminering. Användandet av denna befogenhet omgärdas dock av svårigheter i praktiken, bl.a. eftersom den har uppfattats förutsätta långtgående försök att först få till frivillig rättelse. Som framgår av vårt kapitel 5 har vi för aktiva åtgärder i arbetslivet och högre utbildning föreslagit olika förändringar i regelverken för att höja tillsynens effektivitet.

Enligt skollagen ska skadestånd utgå vid såväl kränkande behandling som för brister i arbetet med aktiva åtgärder. Skollagen innehåller utöver skadestånd en mängd olika administrativa sanktioner som föreläggande att fullgöra skyldigheter, vilket kan förenas med vite, anmärkning, återkallande av godkännande, medgivande eller bidrag samt förbud att driva verksamhet.

Möjligheten att använda dessa finns om verksamheten inte uppfyller de krav som gäller för verksamheten. Detta innefattar såväl bestämmelser om att förhindra kränkande behandling som kraven på aktiva åtgärder. I praktiken anses, utifrån de erfarenheter som utredningen kunnat inhämta, de administrativa sanktionerna – särskilt föreläggande med eller utan vite, och anmärkning – vara effektiva tillsynsverktyg för att få huvudmännen att vidta åtgärder mot t.ex. kränkande behandling. Att 2 kap. DL saknar sådana administrativa sanktioner har därför en stor betydelse för tillsynens effektivitet.

Det pågår också ett utredningsarbete i regeringskansliet om att förstärka Skolinspektionens tillsynsverktyg. I en promemoria från september 2020¹ lämnade en utredare, som har haft i uppgift att biträda Utbildningsdepartementet, förslag som syftar till att öka möj-

¹ U2020/04703/GV, promemoria 2020-09-11, *En mer likvärdig och effektiv skoltillsyn*.

ligheterna för Skolinspektionen att stänga skolor med stora brister. Det ska avse såväl fristående som kommunala skolor. Utgångspunkter för de överväganden som gjordes i promemorian var att möjligheterna till ingripande ska vara så likvärdiga som möjligt för kommunala och enskilda skolhuvudmän och att Skolinspektionen ska ha så effektiva och tydliga verktyg som möjligt för sin tillsyn.

Skolinspektionen/BEO har som framkommit ovan större möjlighet att föra talan för barn och elever än vad DO har. Det förstärks av att myndigheterna har olika uppdrag och för närvarande tolkar dem på olika sätt. I nuläget utreder Skolinspektionen och BEO samtliga anmälningar om kränkande behandling som inte uppenbart saknar relevans. BEO har för sin verksamhet liknande personella resurser som DO totalt har för sin tillsyn. Som redovisats i avsnitt 6.3.7 inriktas DO:s arbete sedan 2013 på att utreda de ärenden som kan få störst effekt på samhällsutvecklingen. DO för således talan i mål som är av principiellt intresse eller i fall där det finns särskilda skäl.

Samtidigt ska det beaktas att det som anförts är vad som gäller i nuläget. Det pågår en översyn av Skolinspektionens hantering av klagomål och av individärenden. Översynen är i slutfasen, men det är ännu inte klart vilka möjliga förändringar översynen kan leda till. Utredningens slutsats är att vi behöver utgå från hur myndigheten arbetar i nuläget.

I 6.8.1 har vi redovisat att ärendena om diskrimineringsersättning för trakasserier och sexuella trakasserier enligt DL utreds på något annorlunda sätt av DO än skadestånd på grund av kränkande behandling av Skolinspektionen/BEO. Enligt uttalanden i förarbeten krävs det för ansvar för såväl trakasserier och sexuella trakasserier som kränkande behandling som huvudregel att den som kränker haft insikt om att agerandet är diskriminerande respektive kränkande. HD har dock i mål om kränkande behandling uttalat att om en lärare utsatt en elev för en kränkande behandling är lärarens avsikter och insikter inte avgörande. HD:s uttalande gäller dock endast kränkande behandling enligt skollagen. Det har lett till att Skolinspektionen/BEO gör en samlad bedömning av händelsen, medan DO utreder först om gärningen objektivt har ägt rum och därefter om den som utfört det haft insikt.

DO driver vidare inte heller mål som handlar om att en utbildningsanordnare inom det skollagsreglerade området brutit i sina skyldigheter att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier och sexuella

trakasserier mellan barn/vissa elever,² se avsnitt 6.3.7. Skälen är att myndigheten anser att en sådan process inte är förenlig med samtliga inblandade barns bästa och att insiktskravet dessutom är svårt att tillämpa för barn.

Sammantaget handlar de beskrivna skillnaderna i myndigheternas praxis alltså såväl om olika bedömningsgrunder som om lagtolkning från domstol som gällt skollagen, men inte diskrimineringslagen. Om samma myndighet bedrev tillsyn och förde talan om ersättning skulle skillnaderna kunna begränsas till de som följer av lag eller domstolarnas tolkning av lag.

Slutligen har Skolinspektionen i vissa avseenden bättre förutsättningar än DO att bedriva tillsyn, se avsnitt 6.4.4. I skollagen, men inte i DL, finns det en möjlighet för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter i vissa frågor, dock omfattas inte 6 kap. skollagen. Vi kommer nedan att föreslå en utökning dessa möjligheter, se avsnitt 7.7. Därtill kommer att Statens skolverk (Skolverket) tidigare har tillhandahållit allmänna råd om arbetet mot kränkande behandling och diskriminering. Arbetet med att utforma nya allmänna råd har visserligen legat nere sedan 2017 beroende på att verket inväntat en möjlig överflyttning av tillsynsansvaret, men vi förutsätter att arbetet återupptas så snart frågan om överflyttning slutligen avgjorts. I skollagen finns också bestämmelser om kvalitetsgranskning. Den granskningen utgår från de lagar och regler som gäller för den granskade verksamheten, men utöver lagens krav finns även tydliga kvalitetskriterier framtagna av Skolinspektionen. Dessa grundar sig i forskning och myndighetens beprövade erfarenhet, se avsnitt 6.4.4. Vårt förslag innebär att Skolinspektionen ska utföra kvalitetsgranskningar även ifråga om diskrimineringsskyddet.

Myndigheternas olika förutsättningar innebär sammantaget enligt utredningens bedömning att det är svårare att bedriva tillsyn eller att få ersättning för diskriminering i allmänhet än för kränkande behandling inom det skollagsreglerade området. Detta är otillfredsställande, eftersom diskriminering enligt DL många gånger bottnar i strukturella orättvisor och det förtryck som vissa grupper utsätts för. En överflyttning skulle innebära att förutsättningarna för att beivra och söka ersättning skulle bli likvärdiga för kränkande be-

² Med barn avses i skollagen de som deltar eller söker till förskolan eller pedagogisk omsorg; äldre barn och unga benämns elever. Barnkonventionen skyddar varje människa under 18 år. Med barn avses i det här sammanhanget även vissa elever.

handling respektive diskriminering på just det skollagsreglerade området, något som vore positivt. Det nära samband som finns mellan utbildningens syfte, som är att förmedla och förankra kunskap och värden som respekt för mänskliga rättigheter och förbuden mot diskriminering talar också för att dessa frågor samordnas.

En möjlig nackdel av en överflyttning vore om det skulle innebära ett kunskapsstapp om diskriminering i skollagsreglerad verksamhet hos den centrala expertmyndigheten DO eller om diskrimineringsfrågorna skulle få en undanskymd roll hos skolmyndigheterna. Det skulle kunna innebära att barn och elever i praktiken får ett sämre skydd mot diskriminering än t.ex. arbetstigare. Detta skulle inte vara en godtagbar ordning, särskilt eftersom elever i grundskolan på grund av sin skolplikt är särskilt utsatta.

Som vi utvecklat i avsnitt 6.1 avser en framtida överflyttning alla former av diskriminering. Det finns inom diskrimineringsområdet många frågor som har beröringspunkter med skollagen. Som exempel kan ges situationer som rör elever med funktionsnedsättning, där brister i särskilt stöd enligt skollagen i vissa fall även kan utgöra diskriminering i form av bristande tillgänglighet enligt DL. En framtida uppgift för Skolinspektionen kommer att vara att analysera dessa olika samband och därigenom kunna effektivisera tillsynen. Det blir möjligt om Skolinspektionen får tillsynen även över diskriminering inom det skollagsreglerade området.

DO har lång erfarenhet av att arbeta mot diskriminering och har värdefull kunskap om såväl rättsområdet som den praktik där reglerna ska tillämpas. DO har också översikt över arbetet mot diskriminering inom olika områden och en internationell utblick. Diskrimineringslagen har t.ex. som vi redovisat i avsnitt 3.2 en EU-rättslig grund så det finns ett klart behov av att fortlöpande bevaka denna vidare kontext.

Skolinspektionen är inte expertmyndighet i frågor om diskriminering, men samtidigt arbetar myndigheten sedan länge med närliggande frågor t.ex. avseende kunskap och värden i form av respekt för de mänskliga rättigheterna och grundläggande demokratiska värderingar. Myndigheten har således stor förtrogenhet med dessa frågor, trots att den inte är en expertmyndighet i likhet med DO. Skolinspektionen har till utredningen uppgett att den inte ser att ett övertagande av dessa uppgifter skulle medföra en alltför stor belastning för myndigheten, utan att de väl kan förenas med den verksam-

het man redan har. Det skulle dock enligt verket innebära en utökning av verksamheten och initialt kräva bl.a. kompetenshöjande insatser.

Vi bedömer utifrån detta att risken för kunskapsstapp om diskriminering eller att diskrimineringsfrågor kommer i skymundan som låg vid en överflyttning. För att trots allt motverka denna risk lägger vi två förslag som utvecklas nedan i 7.8. Det handlar dels om kompetenshöjning inom Skolinspektionen i frågor om diskriminering, dels om samverkan mellan Skolinspektionen, DO och Skolverket.

Utredningen bedömer vidare att det är lämpligt att DO behåller sitt främjandeuppdrag för det skollagsreglerade området, eftersom DO:s översikt över diskrimineringsfrågor och internationella utblick ger bättre förutsättningar för att bedriva och utveckla främjande-verksamheten.

I likhet med tidigare utredningars bedömningar menar vi att perspektivet barnets bästa ska vara avgörande för ställningstagandet om överflyttning. Barnrättsperspektivet har därefter förstärkts i svensk rätt. FN:s konvention om barns rättigheter blev svensk lag från och med den 1 januari 2020. Inkorporeringen var ett sätt att skapa en grund för ett mer barnrättsbaserat synsätt i all offentlig verksamhet.³

Vi menar att en överflyttning av tillsynsansvaret och talerätten avseende DL:s regler för det skollagsreglerade området från DO till Skolinspektionen effektiviserar tillsynen och ger barn och elever bättre skydd mot diskriminering samt bättre förutsättningar för upprättelse.

Diskriminering inom det skollagsreglerade området kan alltså sammantaget bättre motverkas genom en överflyttning eftersom Skolinspektionen har tillgång till bättre resurser, sanktioner och stöd än vad DO har. Även det förhållandet att en och samma myndighet har tillsyn och talerätt avseende såväl diskriminering som kränkande behandling minskar skillnaderna i handläggningen av sådana ärenden och utgör ett starkt argument för en överflyttning. Det är vidare en åtgärd som låter barnets bästa vara avgörande, i stället för regelverkens uppbyggnad eller myndigheternas gränssnitt mot varandra. Eftersom inspektionen redan arbetar med närliggande frågor uppstår också synergieffekter mellan de olika uppdragen.

Utredningen föreslår alltså att tillsynsansvaret för DL för det skollagsreglerade området flyttas i sin helhet från DO till Skol-

³ www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/01/idag-bliir-barnkonventionen-svensk-lag/ hämtat 2020-03-26.

inspektionen. Skollagens administrativa sanktioner i 26 kap. skollagen ska gälla vid Skolinspektionens tillsyn av DL i stället för reglerna i DL. Talerätten i mål om diskrimineringsersättning för barn och elever inom det skollagsreglerade området överförs också från DO till Skolinspektionen, som får samma befogenhet där som DO har i dag. Utifrån gällande ordning innebär det att BEO ska utföra vissa uppgifter kopplade till frågor om diskriminering och diskrimineringsersättning på motsvarande sätt som sker i nuläget för kränkande behandling enligt skollagen.

Som framgått av avsnitt 6.3.2 avses med det skollagsreglerade området verksamhet enligt skollagen, vilket bl.a. innefattar förskola, grundskola och gymnasieskola. Innebörden av vårt förslag är därmed att DO behåller tillsynsansvaret för diskriminering samt det förebyggande och främjande arbetet med arbetet med aktiva åtgärder för exempelvis arbetslivet. Det betyder att om exempelvis en lärare skulle diskrimineras av sin arbetsgivare faller det under DO:s tillsyn. Det samma gäller utbildning som inte regleras i skollagen, t.ex. universitets- och högskoleutbildning, se vidare författningskommentaren till förslaget om 4 kap. 1 § DL i avsnitt 10.1.

Huvudregeln i skollagen är att Skolinspektionen har tillsyn över bl.a. skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet, 26 kap. 3 §. Samtidigt gäller enligt 26 kap. 4 § skollagen att kommunerna i vissa fall har tillsyn över förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg. Detta gäller dock inte tillsyn över bestämmelserna i 6 kap. skollagen om kränkande behandling. Sammantaget har därmed Skolinspektionen alltid tillsyn över bestämmelserna i 6 kap. skollagen om kränkande behandling, även om det exempelvis avser en förskola som kommunen har tillsyn över. På motsvarande sätt föreslår utredningen att Skolinspektionen alltid ska ha tillsyn över bestämmelserna om diskriminering i DL för det skollagsreglerade området, alltså även om det avser sådan verksamhet som kommunen har tillsyn över.

En konsekvens av utredningens förslag blir att DO kommer att ha tillsyn över DL utom för det skollagsreglerade området som Skolinspektionen ska ansvara för. DO och Skolinspektionen kommer därmed ha ett delat tillsynsansvar över DL. Detta skulle kunna uppfattas som en nackdel med förslaget, men vi gör följande överväganden i frågan.

Det förekommer ett delat tillsynsansvar även inom andra områden. Ett exempel är att Läkemedelsverket, Inspektionen för vård och omsorg och Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket utövar tillsyn över öppenvårdsapoteken utifrån olika regelverk. De problem detta kan innebära löses genom samverkan. Exempelvis fick dessa tre myndigheter i uppdrag av regeringen att utveckla gemensamma strukturer och rutiner för samverkan vid tillsynen av apoteksmarknaden. Uppdraget resulterade nyligen i en rapport.⁴

Även Tillsynsutredningen betonade i sitt betänkande 2004 samverkan och samordning mellan tillsynsmyndigheter som bedriver tillsyn inom ett och samma eller närliggande verksamhetsområden.⁵

Vårt förslag om ett delat tillsynsansvar och talerätt innehåller en tydlig gränsdragning med en klar uppdelning av ansvaret. Vi anser därför att det delade tillsynsuppdraget inte kommer att behöva medföra några egentliga oklarheter. På samma sätt är den delade talerätten tydligt avgränsad och bör inte heller generera svårigheter för myndigheternas arbete. Vi kommer att återkomma till behovet av samverkan i avsnitt 7.8.

7.3 Bestämmelserna i andra kapitlet diskrimineringslagen

Utredningens förslag: Bestämmelserna om diskrimineringsförbud, repressalieförbud och utbildningsanordnarens utrednings- och åtgärdsskyldighet ska kvarstå samlat i 2 kap. DL.

7.3.1 Bakgrund

Som framgått av avsnitt 6.8.1 har tidigare vikt lagts vid samordningen mellan reglerna om diskriminering enligt DL och bestämmelserna om kränkande behandling enligt 6 kap. skollagen. Särskilt har den skarpa gränsen mellan trakasserier som har samband med diskrimineringsgrunderna i DL och kränkande behandling enligt skollagen kritiserats.

⁴ Läkemedelsverket, *Samverkan vid tillsyn över apoteksmarknaden* 2019-11-28 (dnr: 4.3.1-2019-019713).

⁵ SOU 2004:100, *Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn*, s. 149 ff.

Det har påpekats att diskriminering och kränkande behandling ofta kan ske i ett samlat händelseförlopp t.ex. genom uttalanden som "idiot" och "blatte" i samma mening.⁶ De nuvarande reglerna innebär att vårdnadshavare och elever behöver vända sig till olika myndigheter med olika arbetssätt för att komma till rätta med sådana beteenden. På det sättet har det sammantagna allvaret av händelseförloppet inte kunnat beaktas. Det är också viktigt att klarlägga om båda uttalanden i det här exemplet skulle kunna ha samband personens etnicitet eller om t.ex. uttalandet "idiot" skulle kunna syfta på en funktionsnedsättning. Sådana frågor förutsätter också en samlad bedömning.

Som framgår av kapitel 6 har tidigare flera olika utredningar lämnat olika förslag till samordning mellan diskriminering inom det skollagsreglerade området och kränkande behandling. Förslag om sådan samordning har även lämnats i ett utkast till lagrådsremiss.⁷ Förslagen har dock kritiserats i olika avseenden och en överflyttning har inte genomförts.

Som redovisats i avsnitt 6.6.2 var förslaget i 2016 års betänkande⁸ att de materiella reglerna⁹ om diskriminering flyttades från DL till skollagen för det skollagsreglerade området. Skollagens förbud skulle utöver kränkande behandling även omfatta diskriminering. Diskrimineringsersättning skulle utgå både för diskriminering och kränkande behandling. Den utredningen menade att de båda ersättningsformerna behövde samordnas i skollagen, eftersom det kunde vara svårt att dela upp händelseförloppet. Vid val mellan ersättningsformerna diskrimineringsersättning och skadestånd ansåg den utredningen att det var nödvändigt att välja diskrimineringsersättning, eftersom den bygger på EU-rätt.

Många remissinstanser var positiva till förslaget, men pekade också på att det var en nackdel att bryta ut bestämmelser ur DL, se avsnitt 6.6.3. Vidare pekades på den viktiga skillnaden mellan diskriminering och kränkande behandling – att diskriminering, men inte kränkande behandling – bottnar i strukturella orättvisor och förtryck. Här kritiserades särskilt att diskrimineringsersättning skulle utgå ut

⁶ Exemplet är hämtade från SOU 2016:87, *Bättre skydd mot diskriminering*, s. 530.

⁷ Utkast till lagrådsremiss, *Stärkt skydd mot diskriminering i skolan*.

⁸ SOU 2016:87, *Bättre skydd mot diskriminering*.

⁹ Materiella regler betyder de faktiska reglerna i lagen som har ett handlingsdirigerande syfte. Motsatsen är formella regler som har till uppgift att förverkliga de materiella. I det här sammanhanget är de materiella reglerna t.ex. bestämmelserna i DL om diskrimineringsförbud och krav om aktiva åtgärder, medan de formella är tillsyns- och sanktionsbestämmelserna.

även för kränkande behandling. Detta skulle, menade kritikerna, kunna urvattna begreppet diskrimineringsersättning och förringa den särskilda betydelse denna ersättningsform har i DL.

I utkast till lagrådsremissen föreslogs att DL även fortsättningsvis bör vara en samlad lag och att diskrimineringsersättning inte bör utgå för annat än diskriminering. Utkastet delade därmed kritiken att det fanns en risk för att diskrimineringsbegreppet urvattnades och begreppets legitimitet skadades om ersättningsformen utsträcktes till att omfatta sådant som inte är diskriminering.¹⁰

7.3.2 Utredningens överväganden

Utredningens anser att de materiella bestämmelserna mot diskriminering i 2 kap. DL ska kvarstå samlat där. Det vore olyckligt att bryta ut förbudet mot diskriminering för ett visst område till en annan lagstiftning än DL. Som vi redovisat i avsnitt 3.1 innebar tillkomsten av DL en ordning med en samlad lagstiftning. Syftet var att skapa ett tydligare och effektivare redskap mot diskriminering samt ett likartat skydd mot diskriminering oavsett diskrimineringsgrund och samhällsområde. Vi ser även fortsättningsvis ett stort värde i en samlad lagstiftning mot diskriminering, vilket bidrar till tydlighet och tillgänglighet. Det betyder att bestämmelserna om diskrimineringsförbudet, förbudet mot repressalier och utbildningsanordnarens utrednings- och åtgärdsskyldighet för det skollagsreglerade området även fortsättningsvis ska följa av 2 kap. DL.

Våra förslag ovan i avsnitt 7.2 om överföring av tillsynsansvaret och talerätten till Skolinspektionen innebär en betydande samordning av arbetet mot diskriminering. Framöver kommer tillsynsansvaret för bestämmelserna om både kränkande behandling enligt 6 kap. skollagen och diskriminering enligt 2 kap. DL vila på samma myndighet, dvs. Skolinspektionen, som kommer att ha tillgång till skollagens administrativa sanktioner. Följden blir att Skolinspektionen får möjlighet att agera mot diskriminering genom exempelvis förelägganden, med eller utan viten och genom anmärkning. Som framgår av avsnitt 6.8.3 använder Skolinspektionen i praktiken särskilt dessa sanktioner för att få huvudmännen att vidta åtgärder mot kränkande behandling; och detta har i huvudsak visat sig framgångsrikt.

¹⁰ Utkast till lagrådsremiss, *Stärkt skydd mot diskriminering i skolan*, s. 17–18.

Även möjligheten att föra talan om diskrimineringsersättning för en enskild på grund av diskriminering och skadestånd på grund av kränkande behandling ska med det nu lagda förslaget utföras av Skolinspektionen. BEO ska utföra uppgifter avseende skyddet mot diskriminering och rätten till diskrimineringsersättning på motsvarande sätt som sker i dag för kränkande behandling. En sådan samordning ligger i linje med intentionerna bakom regleringen av talerätten i 6 kap. 2 § DL om att även annan talan får föras för den enskilde. I propositionen till DL framhölls särskilt att hänsynen till barnets eller elevens bästa kunde utgöra skäl för samordnad talan, se avsnitt 6.8.1.

Utredningen anser att redan genom dessa förslag åtgärdas ett flertal av de problem som dagens ordning innebär. Skolinspektionens tillsynsverktyg kommer t.ex. att användas på all verksamhet inom det skollagsreglerade området. Vårdnadshavare eller elever behöver inte vända sig till olika myndigheter som har olika resurser och arbetssätt. Möjligheten att få hjälp till upprättelse bör därmed också bli lika oavsett om det handlar om diskriminering eller kränkande behandling enligt skollagen.

Ett särskilt samordningsproblem skulle dock kunna bestå i den iakttagelse som gjordes i 2016 års utredning, nämligen att diskriminering och kränkande behandling ofta kan ske i ett samlat händelseförlopp, varför det enligt den utredningen skulle krävas en gemensam ersättningsform. Oavsett om handlingen skulle vara att betrakta som kränkande behandling eller diskriminering eller innefatta båda skulle därför diskrimineringsersättning utgå enligt den utredningens förslag.¹¹

Våra förslag innebär att förbudet mot diskriminering för det skollagsreglerade området även fortsättningsvis kommer att framgå av 2 kap. DL och att bestämmelserna om kränkande behandling är oförändrade i 6 kap. skollagen. Därmed minskar behovet av en gemensam ersättningsform. Vi delar också bedömningen i tidigare nämnda utkast till lagrådsremiss om att diskrimineringsersättning inte bör utgå för annat än diskriminering, eftersom det skulle kunna förringa ersättningens särskilda betydelse.

Vidare menar vi att även detta samordningsproblem inte behöver vara särskilt besvärande i praktiken när samma myndighet utreder och fattar beslut såväl i frågan om skadestånd för kränkande behandling som i frågan om diskrimineringsersättning. Det innebär att sam-

¹¹ SOU 2016:87, *Bättre skydd mot diskriminering*.

lade händelseförlopp kommer att kunna utredas i ett sammanhang. Skolinspektionen och BEO skulle då behöva beakta olika lagstiftningar, i det här fallet både DL och skollagen. Det är dock inte är ovanligt att myndigheter behöver arbeta med olika lagar. BEO har till utredningen uppgett att den vid behov för talan om skadestånd för kränkande behandling, men att huvudmannen i de flesta fallen inte motsätter sig kravet. Om huvudmannen motsätter sig kravet träffas många gånger en uppgörelse. Om BEO nu även kommer att föra talan om diskrimineringsersättning kommer enligt utredningens bedömning motsvarande att gälla. Det bör inte vara komplicerat att träffa uppgörelser med huvudmannen för samlade händelseförlopp som innefattar både diskriminering och kränkande behandling. Sammantaget skulle detta vara till fördel för såväl barn och elever som huvudmän som slipper parallella förfaranden om samma händelse.

I de fåtal fall BEO behöver föra talan för barnet eller eleven om både skadestånd och diskrimineringsersättning för en händelse ska talan om såväl skadestånd som om diskrimineringsersättning föras vid allmän domstol. Domstolen har då möjlighet att vid en samlad bedömning avgöra vad som utgör diskriminering respektive kränkande behandling. Det finns inte något hinder mot att domstolen i vissa fall kan döma ut såväl diskrimineringsersättning som skadestånd för kränkande behandling. Här kan t.ex. jämföras med att allmän domstol i många mål handlägger olika yrkanden och grunder. Ett exempel är skadestånd på grund av personskada, där målsäganden kan yrka ersättning för t.ex. sjukvårdskostnad, inkomstförlust, sveda och värk, bestående men samt särskilda olägenheter till följd av skadan. Det kan i sådana fall även utgå kränkningersättning, se 5 kap. skadeståndslagen (1972:207). I dessa fall sker alltså en samlad bedömning av de olika yrkandena och grunderna.¹² På samma sätt kan t.ex. i ett mål om fel i fastighet enligt 4 kap. 12 § jordabalken olika belopp utgå utifrån olika grunder. Det kan t.ex. handla om både avdrag på köpeskillingen och skadestånd. I ett sådant fall gör domstolarna en samlad bedömning och dömer ut ett samlat belopp.¹³ En sådan hantering borde vara möjlig också för de – sannolikt fåtal – fall där såväl diskrimineringsersättning som kränkningersättning aktualiseras i domstol. Sammantaget menar vi att våra förslag möjliggör

¹² Jämför exempelvis NJA 2019 s. 1064, där skadestånd utgick med 85 000 kronor, varav 75 000 kronor för kränkning och 10 000 kronor för sveda och värk.

¹³ Jämför exempelvis RH 2014:33.

att det oftast kan ske en samlad bedömning om diskriminering och kränkande behandling och att denna bedömning kan ske i ett sammanhang.

Sammanfattningsvis föreslår vi att de materiella reglerna om diskriminering i 2 kap. DL ska kvarstå samlat där. Det saknas anledning att föreslå en gemensam ersättningsform för diskriminering och kränkande behandling. Vår slutsats är att våra förslag om samma tillsynsmyndighet och samma myndighet för talerätten utgör en tillräcklig samordning för att hantera de problem som förelegat för diskriminering respektive kränkande behandling av barn och elever i det skollagsreglerade området.

7.4 Ideella föreningars talerätt

Utredningens förslag: De ideella föreningarnas talerätt för diskrimineringsersättning ska fortsätta att gälla på samma sätt som i dag. Den talerätten ska inte utsträckas till att även omfatta kränkande behandling.

7.4.1 Bakgrund

Enligt DL har inte bara DO utan även ideella föreningar rätt att föra talan om diskrimineringsersättning. Även arbetstagarorganisationer har talerätt i vissa fall, men eftersom det avser arbetslivet kommer det inte att beröras här.

De ideella föreningar som har talerätt ska enligt lagen vara föreningar som enligt sina stadgar har att ta till vara sina medlemmars intressen. Vidare ska föreningen – med hänsyn till sin verksamhet och sitt intresse i saken, sina ekonomiska förutsättningar att föra talan och förhållanden i övrigt – vara lämpad att företräda en enskild person.

Det finns en EU-rättslig bakgrund till föreningars talerätt om diskrimineringsersättning, det s.k. direktivet mot etnisk diskriminering.¹⁴ Direktivets syfte är enligt dess artikel 1 att fastställa en ram för bekämpning av diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung

¹⁴ Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om lika behandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung (EGT L 180, 19.7.2000, s. 22, Celex 32000L0043).

för att genomföra principen om likabehandling i medlemsstaterna. Av artikel 3 följer att det omfattar alla personer, såväl inom den offentliga som den privata sektorn, inklusive offentliga organ, inom bl.a. utbildning. I artikel 7 anges att medlemsstaterna ska säkerställa tillgången till rättsliga och/eller administrativa förfaranden för att säkerställa efterlevnaden. Vidare följer att medlemsstaterna ska säkerställa att föreningar, organisationer eller andra rättsliga enheter som har ett berättigat intresse av att bestämmelserna efterlevs får, på den klagande personens vägnar eller för att stödja denne, med hans eller hennes tillstånd, engagera sig i de rättsliga och/eller administrativa förfaranden som finns för att säkerställa efterlevnaden.

Av skäl 19 till direktivet följer att personer som har diskriminerats på grund av ras och etniskt ursprung bör tillförsäkras ett lämpligt rättsligt skydd. För att ett effektivare skydd ska tillhandahållas bör föreningar eller juridiska personer också ges befogenhet att, på det sätt medlemsstaterna bestämmer, engagera sig, antingen på den utsatta personens vägnar eller för att stödja denne, utan att detta påverkar tillämpningen av de nationella regler som rör ombud och försvar vid domstol.

Talerätten för föreningar tillkom när DL trädde i kraft 2009. I propositionen anförde regeringen inledningsvis att den svenska processrätten som huvudregel inte medger att organisationer intar partsställning vid sidan av den egentliga parten i en process. Undantag finns i fråga om arbetstvister och för grupptalan.¹⁵

Det anges i propositionen att regeringen redan 2002 övervägde att införa en sådan talerätt på diskrimineringsområdet, men att regeringen då valde att inte föreslå någon sådan. Som skäl för att inte införa en sådan talerätt anfördes bl.a. att direktiven inte kunde uppfattas som att det obetingat fordras en egen talerätt för organisationer, utan att det räckte med den möjlighet organisationerna redan har att engagera sig i förfarandet för att stödja en medlem. År 2007 överlämnade dock EU-kommissionen ett s.k. motiverat yttrande om direktivet till regeringen. Kommissionen anförde i yttrandet att artikel 7 och skäl 19 i direktivet kräver att genomförandebestämmelser i nationell lagstiftning måste ge föreningar och icke statliga organisationer talerätt på den diskriminerades vägnar. I sitt svar vidhöll dock regeringen sin tidigare uppfattning.¹⁶

¹⁵ Prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering*, s. 435.

¹⁶ A.a.

I propositionen till DL gjorde regeringen på nytt den bedömningen att direktivet inte kräver att intresseorganisationer vid sidan av DO tillerkänns talerätt för enskildas räkning på diskrimineringsområdet.¹⁷ Regeringen anförde därefter att det hos intresseorganisationer i många fall finns en bred kompetens och ett stort engagemang i olika sakfrågor. Sakkunnigt och ekonomiskt bistånd från en sådan organisation kan vara avgörande för om en enskild som blivit diskriminerad eller utsatt för repressalier lyckas ta till vara sina rättigheter. Regeringen ville inte heller utesluta att det för vissa människor kan kännas främmande att vända sig till en myndighet jämfört med en intresseorganisation, varför en talerätt för den senare om inte annat kan tjäna som komplement till ombudsmannens talerätt. Att en stor intresseorganisation uppträder som part i ett diskrimineringsmål kan också medföra en helt annan massmedial uppmärksamhet än om en enskild ensam för sin talan. En sådan uppmärksamhet kan även bidra till ett ökat genomslag för lagstiftningen i samhället generellt.

Samtidigt hänvisade regeringen till att många remissinstanser motsatt sig det bakomliggande förslaget från Diskrimineringskommittén i denna del. Bland annat hade Arbetsdomstolen framhållit att sådana organisationer redan i dag har möjlighet att företräda en enskild genom att tillhandahålla ombud och biträda enskilda genom att stå för rättegångskostnaderna. Enligt domstolen kunde möjligheten att påkalla massmedial uppmärksamhet inte ensam utgöra ett bärkraftigt skäl för den föreslagna talerätten.¹⁸

Regeringen drog slutsatsen att goda argument kan anföras såväl för som emot en talerätt för intresseorganisationer, men att fördelarna med en sådan talerätt trots allt övervägde nackdelarna. Det föreslogs därför att en sådan talerätt skulle införas och den återfinns nu i 6 kap. 2 § DL.¹⁹

¹⁷ Prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering*, s. 436.

¹⁸ A.a.

¹⁹ A.a. s. 437.

7.4.2 Utredningens bedömning

Vi delar regeringens bedömning om att artikel 7 i direktivet mot etnisk diskriminering²⁰ inte innebär ett krav om talerätt för ideella föreningar om diskriminering utan att det skulle räcka med den möjlighet föreningarna redan också har att engagera sig i förfarandet för att stödja en medlem. Vidare avser direktivet enbart diskriminering, inte kränkande behandling. Vi instämmer vidare i regeringens uppfattning om att de ideella föreningarna har goda kunskaper om och ett starkt engagemang mot diskriminering och att deras arbete därför är mycket värdefullt.

Som framgått ovan är grunden för våra förslag om överflyttning av tillsynen från DO till Skolinspektionen att det krävs en samordning av tillsynen och talerätten avseende diskriminering enligt DL respektive kränkande behandling enligt skollagen. Vi har därför föreslagit att en och samma myndighet, Skolinspektionen, ska vara tillsynsmyndighet och ha talerätt för såväl diskriminering som kränkande behandling för det skollagsreglerade området.

De ideella föreningarna har talerätt enligt DL för diskrimineringsersättning, men saknar talerätt för kränkande behandling enligt skollagen. De ideella föreningarna som i praktiken för talan i mål om diskriminering är ofta antidiskrimineringsbyråerna, se avsnitt 6.3.7.

Den fråga som nu uppkommer är om det finns skäl att utöka de ideella föreningarnas talerätt till att även avse skadestånd på grund av kränkande behandling enligt skollagen.

Utredningen menar att det finns grundläggande skäl som talar emot att utöka de ideella föreningarnas talerätt. De har goda kunskaper och engagemang i frågor om diskriminering medan kränkande behandling ligger utanför kärnområdet av deras verksamhet. Som vi redovisat i avsnitt 6.3.7 utgör också redan i dag deras bristande resurser ett problem för deras möjligheter att bistå enskilda. Att utöka talerätten skulle enligt vår bedömning därför förutsätta att antidiskrimineringsbyråerna tillfördes ökade resurser.

Det som ändå skulle kunna utgöra skäl att utöka talerätten är om det även här krävs en samordning på samma sätt som vi ansett vara nödvändigt för myndigheternas talerätt.

²⁰ Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om lika-behandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung (EGT L 180, 19.7.2000, s. 22, Celex 32000L0043).

Det finns i lagstiftningen dock redan en samordningsmöjlighet för såväl myndigheterna DO och Skolinspektionen som de ideella föreningarna. I 6 kap. 2 § DL anges att när ombudsmannen eller föreningen för talan om diskrimineringsersättning får de i samma rättegång också föra annan talan för den enskilde om denna medger det. I skollagen finns i 6 kap. 15 § en motsvarande bestämmelse om att när Skolinspektionen för talan om skadestånd för kränkande behandling får myndigheten i samma rättegång också föra annan talan för barnet eller eleven om han eller hon medger det.

DO och Skolinspektionen använder, som vi noterat ovan, se avsnitt 6.8.1, inte denna samordningsmöjlighet, eftersom myndigheterna har träffat en överenskommelse om att de enbart ska utreda det som direkt faller inom deras tillsynsområde. Avgörande för överenskommelsen är enligt uppgift från DO till utredningen att respektive myndighet saknar tillsynsmandat inom den andre myndighetens område.

Från flera antidiskrimineringsbyråer har dock anförts att de anser att denna redan befintliga samordningsmöjlighet är tillräcklig för dem, eftersom regeln möjliggör att de även kan föra talan om kränkande behandling i ett redan pågående mål om diskrimineringsersättning. Däremot saknas det enligt vad flera byråer uppgett till utredningen ett behov av talerätt i renodlade mål om kränkande behandling.

Utredningen delar denna uppfattning. Sammantaget menar vi därför att det saknas skäl att föreslå en utökning av de ideella föreningarnas talerätt.

7.5 Särskilda frågor

Utredningens förslag: I mål om diskriminering inom det skollagsreglerade området ska domstolen kunna förordna att vardera parten ska bära sin rättegångskostnad även om Skolinspektionen för talan för enskild.

Det finns skillnader mellan DL och skollagen som har betydelse för talerätten och frågorna om ersättning samt i förlängningen för hur effektiv tillsynen över regleringen kan bli. Här ska vi ta ställning till om det finns anledning och om det i så fall är möjligt att föreslå en viss ytterligare samordning. Grunden i våra förslag är att de materiella

reglerna om diskriminering ska kvarstå i DL och att de materiella bestämmelserna om kränkande behandling ska kvarstå i skollagen. Vidare är vårt uppdrag begränsat till överflyttning av tillsyn och talerätt. Utgångspunkten är då att de materiella bestämmelserna inte kan samordnas.

En följd av valet av att behålla de materiella bestämmelserna samlade i DL blir då att tillsynsmyndigheten Skolinspektionen kommer att behöva utgå från två olika lagstiftningar. De kvarstående skillnaderna kommer enligt vår bedömning inte vara större än att Skolinspektionen kan hantera detta. Det kan dock finnas anledning att föreslå en samordning i de fall bestämmelserna har särskild betydelse för tillsynen eller talerätten när så är möjligt. Nedan ska vi ta ställning till de skillnader som finns utifrån den jämförande analys vi gjort i avsnitt 6.8.

Som framgår av avsnitt 6.5 är preskriptionsbestämmelserna olika. Det betyder att möjligheten att föra talan om diskrimineringsersättning respektive skadestånd för kränkande behandling upphör vid olika tidpunkter. Vi har i avsnitt 6.8.3 angett att enligt DL gäller som huvudregel²¹ en tidsfrist om två år för att väcka talan om diskrimineringsersättning. För unga börjar denna tidsfrist löpa först när personen fyllt 18 år. Talan om kränkingsersättning har i stället en tioårig preskriptionsfrist. Därmed är det som gäller för skollagens bestämmelser oftast mer fördelaktigt för den skadelidande än DL:s. Undantag gäller om den utsatta vid tillfället var under 10 år. I det fall skulle DL:s bestämmelser vara fördelaktigare. Vår slutsats är att en möjlig samordning borde utgå från det som gäller för skollagens bestämmelser, eftersom det oftast är mer fördelaktigt. Samtidigt skulle i så fall preskriptionsregeln för DL i dess helhet behöva ses över, eftersom det kan vara olämpligt med olika preskriptionsregler för olika områden. Det ligger dock utanför vårt uppdrag och vi lägger därför inget förslag avseende detta.

Det finns också olika bestämmelser i de båda lagarna om vid vilken ålder en talan om ersättning inte längre kräver vårdnadshavares medgivande, se avsnitt 6.8.3. Enligt skollagen behöver barn under 16 år vårdnadshavares medgivande för att kunna föra talan om skadestånd för kränkande behandling. I DL är åldersgränsen 18 år om barnet inte har ingått äktenskap. På samma sätt som anförts för preskription framstår det som om en samordning skulle behöva utgå från skol-

²¹ Enligt 6 kap. 4 § DL gäller för arbetslivet i vissa fall särskilda preskriptionsbestämmelser.

lagens bestämmelser, men det skulle förutsätta en översyn för samtliga områden i DL, inte bara det skollagsreglerade. Även det går utöver vår uppdragsbeskrivning och vi framför därför inte något förslag avseende detta.

Enligt skollagen gäller att skadestånd för kränkning, om det inte avser repressalier, inte utgår om kränkningen är ringa. Motsvarande reglering saknas i DL. Skillnaden skulle kunna ge uttryck för att kränkningar som har samband med en diskrimineringsgrund uppfattas som allvarigare än en kränkning som inte har en sådan bakgrund. Oavsett om skillnaden är motiverad eller inte, ligger en ändring i denna del utanför vårt uppdrag.

Även utrednings- och åtgärdsskyldigheten är något olika utformade i 2 kap. 7 § DL jämfört med 6 kap. 10 § skollagen. Utredningar ska enligt skollagen, men inte enligt DL, bedrivas skyndsamt. I skollagen finns en uttryckt anmälningsskyldighet för personal som saknar motsvarighet i DL, men i stället anges i 6 kap. 10 § skollagen att anmälningsskyldigheten även avser trakasserier och sexuella trakasserier enligt DL. Här finns det alltså i en enskild delfråga en reglering för DL i skollagen som rör diskriminering, trots att strukturen annars bygger på att de materiella reglerna om diskriminering finns samlade i DL. Detta är en otydlig reglering, som rimligen försvårar tillämpningen. Bestämmelsen avser dock 2 kap. DL, vilket faller utanför vårt uppdrag. Vid en överflyttning skulle en särskild fråga att ta ställning till t.ex. kunna vara om en bestämmelse om anmälningsskyldighet i DL om trakasserier och sexuella trakasserier enbart ska avse det skollagsreglerade området eller om det ska gälla för hela utbildningsområdet. Vidare borde ett skyndsamhetskrav övervägas.

DL och skollagen använder också olika begrepp. I DL är det utbildningsanordnaren som har skyldigheterna enligt 2 och 3 kap. DL, medan ersättningsskyldigheten åvilar huvudmannen. I skollagen används i stället bara begreppet huvudmannen, se avsnitt 6.4.2. och 6.8.1. Dessa frågor kräver en översyn, men eftersom det handlar om materiella bestämmelser som berör mer än det skollagsreglerade området anser vi att det ligger utanför vårt uppdrag.

Det finns vidare olika bestämmelser om rättegångskostnader. Enligt skollagen gäller enligt 6 kap. 13 § att det i mål om skadestånd för kränkande behandling kan förordnas att vardera parten ska bära sin rättegångskostnad, om den part som har förlorat målet hade skälig anledning att få tvisten prövad. Motsvarande bestämmelse finns i

6 kap. 7 § DL, men där anges att det inte gäller när DO för talan för en enskild. Skolinspektionen har till utredningen anfört att om samma framöver skulle gälla för inspektionen som för DO skulle det kunna leda till ökade kostnader för Skolinspektionen när den för talan om diskrimineringsersättning.

Utredningen har i avsnitt 7.3.2 framhållit att det är angeläget att händelseförlopp som innefattar såväl diskriminering som kränkande behandling får en samlad bedömning. I de fallen vore det olyckligt med oliklydande bestämmelser om fördelningen av rättegångskostnader. Sammantaget anser vi att det här finns skäl för en samordning. Vi föreslår att det som anges för DO inte ska gälla för Skolinspektionen utan att inspektionen i stället omfattas av möjligheten att vardera parten ska bära sin kostnad. Vi föreslår därför ingen följdändring av 6 kap. 7 § DL. Specialregleringen som gäller för DO ska inte gälla för Skolinspektionen. Följden blir att domstolarna kommer att kunna förordna att vardera parten ska bära sin kostnad även när Skolinspektionen för talan om diskrimineringsersättning. Om bestämmelsen i framtiden ska ses över även för DO får det göras i särskild ordning, men det ligger utanför vårt uppdrag.

7.6 Aktiva åtgärder

Utredningens förslag: De materiella bestämmelserna om aktiva åtgärder avseende diskriminering ska kvarstå samlat i diskrimineringslagen. Bestämmelserna om aktiva åtgärder avseende kränkande behandling ska innehållsmässigt samordnas med reglerna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen för det skollagsreglerade området, men kvarstå i skollagen.

Som framgår av avsnitt 6.3.4 finns det i 3 kap. DL bestämmelser om aktiva åtgärder för utbildningsområdet. I detta ingår det skollagsreglerade området. Bestämmelserna anger att det ska bedrivas ett förebyggande och främjande arbete mot diskriminering. Det ingår att undersöka hinder för enskildas lika rättigheter och möjligheter. I 6 kap. skollagen finns bestämmelser om aktiva åtgärder som syftar till att motverka kränkande behandling, se avsnitt 6.4.3.

Ett problem är att kraven i de både lagarna om aktiva åtgärder innehåller både likheter och skillnader. En övergripande skillnad är

att arbetet med aktiva åtgärder enligt skollagen ska ske målinriktat, medan regleringen av aktiva åtgärder enligt DL lägger tyngdpunkten på en arbetsprocess utifrån risker och hinder. Arbetet med de aktiva åtgärderna enligt DL ska ske fortlöpande i fyra steg (undersöka, analysera, åtgärda samt följa upp och utvärdera). Motsvarande bestämmelser saknas i skollagen. Här anges i stället ett mål för verksamheten, som ska uppnås genom åtgärder och plan. Reglerna om aktiva åtgärder i DL ändrades 2017. Dessförinnan fanns även här krav på ett målinriktat arbete. De ansågs dock i huvudsak vara otydliga och svåra att tillämpa och utöva tillsyn över, se vidare avsnitt 4.7.1. Motsvarande ändring gjordes inte för skollagen.

Andra skillnader är att det i skollagen jämfört med DL, saknas motsvarighet till kravet på riktlinjer och rutiner mot trakasserier och sexuella trakasserier. Det finns krav om att det årligen ska upprättas en plan med åtgärder mot kränkande behandling i skollagen. DL kräver i stället en omfattande dokumentationsskyldighet. Det saknas i skollagen också krav om att förebygga repressalier.

Vi har redan konstaterat att för skollagsreglerad verksamhet utgör det ett problem med olika bestämmelser. En utbildningsanordnare som uppfyllt skollagens krav har inte samtidigt uppfyllt DL:s krav, eftersom den lagen också kräver t.ex. riktlinjer och rutiner mot trakasserier och sexuella trakasserier. I skollagsreglerad verksamhet kan det behöva upprättas olika dokument för att förebygga diskriminering enligt DL:s bestämmelser respektive kränkande behandling enligt skollagens bestämmelser. Detta leder till utmaningar och problem för verksamheternas systematiska kvalitetsarbete.

Vi menar att en samordning bör ske mellan reglerna i DL för det skollagsreglerade området och bestämmelserna i skollagen. En sådan samordning skulle underlätta och stärka det förebyggande arbetet. Det framstår inte som rimligt att utbildningsanordnare ska upprätta olika dokument i dessa närliggande frågor.

Vår slutsats är att DL:s bestämmelser om aktiva åtgärder är mer ändamålsenliga än skollagens motsvarighet. De har också setts över och arbetats om nyligen i syfte att få tydligare regler som enklare kan läggas till grund för tillsynsåtgärder. I samband med lagändringen anförde också regeringen att en reglering som lägger tyngdpunkten på arbetsprocessen och inte på enskilda åtgärder har bättre förutsättningar

att uppnå syftet med lagen,²² se vidare avsnitt 4.7.1. Mot bakgrund av Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i mål om utdömande av vite från maj 2020²³ framstår vidare skollagens bestämmelser som alltför vaga för att säkert kunna ligga till grund för förelägganden m.m. Vi föreslår därför att i huvudsak motsvarande reglering avseende aktiva åtgärder som redan gäller för diskriminering enligt 3 kap. DL även ska gälla för kränkande behandling enligt skollagen.

Vi bedömer att detta kommer att underlätta och effektivisera arbetet med de aktiva åtgärderna för att förebygga såväl diskriminering som kränkande behandling och därmed leda till ett bättre skydd för barn och elever. Eftersom bestämmelserna i DL redan gäller för verksamhet som regleras i skollagen innebär införandet av nya regler inget merarbete för dessa verksamheter. Genom denna möjlighet till samlade insatser ges barn och elever ett bättre skydd mot såväl diskriminering som kränkande behandling enligt skollagen.

Vi föreslår därför att i huvudsak motsvarande bestämmelser som finns om aktiva åtgärder och diskriminering i DL förs in i skollagen i reglerna om aktiva åtgärder mot kränkande behandling. Det krävs dock vissa anpassningar i förhållande till DL.

En övergripande skillnad är att arbetet mot aktiva åtgärder som regleras i DL ska vara både främjande och förebyggande. I arbetet med aktiva åtgärder mot kränkande behandling som regleras i skollagen anges inte att det arbetet också ska vara främjande. Däremot finns bl.a. krav på att arbeta främjande för de mänskliga rättigheterna enligt 1 kap. 4 och 5 §§ skollagen. Vi anser därför att det är tillräckligt arbetet med aktiva åtgärder enligt 6 kap. skollagen endast ska ha ett förebyggande syfte. Det finns även andra mindre skillnader, se vidare författningskommentaren till 6 kap. 6 §–8 b §§ i kapitel 10. Nuvarande bestämmelser i skollagen om aktiva åtgärder ska därmed inte längre gälla. På det sättet uppnås att även de materiella reglerna i 3 kap. DL hålls samlat i DL. Det rimmar bäst med vårt förslag ovan i avsnitt 7.3 om att behålla förbuden mot diskriminering i 2 kap. samlade i DL. Samtidigt sker genom vårt förslag om en ändring i skollagen en samordning av regleringen.

²² Prop. 2015/16:135, *Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter*, s. 36.

²³ HFD 2020 ref. 28.

7.7 Föreskriftsrätt för aktiva åtgärder

Utredningens förslag: Skolverket ska ges möjlighet att meddela föreskrifter om arbetet med aktiva åtgärder mot diskriminering enligt diskrimineringslagen för det skollagsreglerade området och mot kränkande behandling enligt skollagen. Samverkan ska ske med DO och Skolinspektionen.

Vårt förslag ovan innebär att DL:s bestämmelser om aktiva åtgärder kommer att gälla för det skollagsreglerade området för diskriminering enligt DL och att motsvarande regler ska föras in för kränkande behandling enligt skollagen. Det kommer enligt vår bedömning att effektivisera, förenkla och förbättra det förebyggande arbetet mot diskriminering och kränkande behandling.

I avsnitt 5.4.2. föreslår vi avseende aktiva åtgärder på arbetslivsområdet och utbildning enligt högskolelagen (1992:1434) m.m. att DO ska ges möjlighet att meddela föreskrifter. Som framgår där är reglerna om de aktiva åtgärderna utformade som ett ramverk för att möjliggöra en anpassning till de olika verksamhetsområdena. Det anges därför inte närmare hur åtgärderna ska genomföras. Som utvecklats i avsnitt 5.4.1 menar utredningen att det finns ett behov av föreskrifter som konkretiserar ramlagstiftningen.

Vi menar att även det skollagsreglerade området bör ges samma stöd. Det handlar då både om aktiva åtgärder mot diskriminering enligt DL och aktiva åtgärder mot kränkande behandling enligt 6 kap. skollagen. Som framgått tidigare finns i skollagen bemyndiganden att meddela föreskrifter i vissa frågor, men inte avseende de frågor som regleras i 6 kap. skollagen.

En fråga är då vilken myndighet som ska ha denna föreskriftsrätt – om det ska vara DO, Skolinspektionen eller Skolverket. När det gäller föreskriftsrätt för aktiva åtgärder för att motverka kränkande behandling enligt 6 kap. skollagen menar vi att det rimligen måste vara Skolverket som ska ha denna föreskriftsrätt. Den grundläggande rollfördelningen mellan Skolinspektionen och Skolverket är förenklat uttryckt att inspektionen utövar tillsyn och att verket har det normerande uppdraget. Skolverket har uppdraget att stödja utvecklingen och förbättringsarbetet i bl.a. förskolan och skolan. Av 1 § förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk framgår att myndigheten ska främja att alla barn och elever får till-

gång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Inom ramen för detta ska Skolverket främja en stärkt likvärdighet mellan skolor och mellan förskolor. I 7 § anges att Skolverket i nära samarbete med kommuner och andra huvudmän ska stödja dessa i deras utbildningsverksamhet och andra pedagogiska verksamheter. Såväl Skolverket som Skolinspektionen har redan i dag möjlighet att meddela föreskrifter i vissa andra frågor.

Nästa fråga blir vem som ska ha föreskriftsrätt för arbetet med aktiva åtgärder för att motverka diskriminering enligt DL för det skollagsreglerade området. I grunden är DO expertmyndighet mot diskriminering och kommer också att behålla det främjande uppdraget för att motverka diskriminering. DO kommer utifrån vårt förslag i kapitel 5 att utarbeta föreskrifter om arbetet med aktiva åtgärder mot diskriminering inom arbetslivet och utbildning enligt högskolelagen m.m. Samtidigt innebär vårt förslag i avsnitt 7.2 att tillsynsansvaret för det skollagsreglerade området för diskriminering och talerätten förs över till Skolinspektionen från DO samt att skollagens sanktioner ska gälla.

Som framgår ovan och som utvecklats i kapitel 5 är skälet för att bestämmelserna om aktiva åtgärder är utformade som ett ramverk att det förutsätts ske en anpassning utifrån branschspecifika förutsättningar. Det innebär i sin tur att den myndighet som ska utarbeta föreskrifterna behöver ha ingående kunskap inte bara om diskriminering utan också om det specifika område där föreskriften ska tillämpas. I avsnitt 5.4.3 har vi därför för arbetslivet och utbildning enligt högskolelagen (1992:1434) m.m. föreslagit att ett råd med representanter från arbetsmarknadens parter och det civila samhället ska ge DO råd och stöd i myndighetens arbete med föreskrifter genom att tillföra sakkunskap om området.

Kunskap om det skollagsreglerade området och dess särskilda förutsättningar finns i första hand hos Skolverket. Därtill kommer att en skolmyndighet ska utöva tillsyn och att skollagens sanktioner ska gälla. Detta motiverar enligt vår uppfattning skillnaden om att DO ska ges föreskriftsrätt avseende aktiva åtgärder inom utbildning vid universitet och högskola, men att vi däremot föreslår att Skolverket ska få motsvarande föreskriftsrätt för det skollagsreglerade området. Som redovisats i avsnitt 7.6 är också ett skäl för vårt förslag att i skollagen införa motsvarande bestämmelser om aktiva åtgärder mot kränkande behandling som redan gäller för arbetet mot diskriminering.

ing att det krävs en samordning. Som anförts utgör det för skollagsreglerad verksamhet ett problem med olika bestämmelser. Vårt förslag om lika bestämmelser för arbetet med aktiva åtgärder mot både diskriminering och kränkande behandling syftar till att underlätta för utbildningsanordnare. Denna samordning skulle äventyras om föreskriftsrätten för aktiva åtgärder för diskriminering respektive kränkande behandling skulle handhas av olika myndigheter.

Sammantaget föreslår vi därför att Skolverket ska ansvara för att utarbeta föreskrifter om arbetet med aktiva åtgärder inte bara mot kränkande behandling enligt skollagen utan även mot diskriminering enligt DL för det skollagsreglerade området. Det förutsätter dock att samverkan sker med DO. Myndigheterna behöver samarbeta vid utarbetandet av föreskrifter. Samverkan behöver även ske med Skolinspektionen, se vidare avsnitt 7.8.

Utredningen anser att det i Skolverkets uppdrag redan ingår att motverka diskriminering utan att detta behöver förtydligas särskilt i instruktionen. Som framgått har Skolverket tidigare också meddelat allmänna råd om arbetet mot diskriminering och kränkande behandling och vi förutsätter att detta arbete återupptas. Med en föreskriftsrätt ges Skolverket möjlighet att utöva ett än bättre stöd.

Sammantaget menar vi att en föreskriftsrätt för Skolverket om hur det förebyggande arbetet ska utföras kan underlätta arbetet för det skollagsreglerade området. Det skulle ge barn och elever ett mer likvärdigt skydd mot diskriminering och kränkande behandling.

7.8 Kompetenshöjning för Skolinspektionen och samverkan mellan myndigheterna

Utredningens förslag: Det ska ske en kompetenshöjning om diskriminering vid Skolinspektionen. DO, Skolinspektionen och Skolverket ska samverka i arbetet mot diskriminering inom det skollagsreglerade området.

Utredningens förslag i avsnitt 7.2 innebär att tillsynen över DL:s bestämmelser för det skollagsreglerade området och talerätten för diskrimineringsersättning överförs från DO till Skolinspektionen. Skälen är som framgått att det skulle effektivisera tillsynen samt ge barn och elever bättre möjligheter till upprättelse och därmed ett

förbättrat skydd mot diskriminering. Vi har ovan utvecklat att möjliga nackdelar skulle kunna vara kunskapstapp om diskriminering för det skollagsreglerade området hos DO eller att diskrimineringsfrågorna skulle få en undanskymd roll hos skolmyndigheterna, men vi har bedömt risken för detta som liten. För att ändå motverka denna risk föreslår vi ett kunskapslyft om diskriminering vid Skolinspektionen. Det bör kunna ske genom nyrekrytering och internutbildning om diskriminering.

Vi föreslår vidare att DO, Skolinspektionen och Skolverket samverkar mot diskriminering inom det skollagsreglerade området. Som vi anfört ovan i avsnitt 7.2 krävs samordning och samverkan när olika tillsynsmyndigheter bedriver tillsyn över samma verksamhetsområde. I de fallen är den generella samverkansskyldigheten som följer av 8 § förvaltningslagen (2017:900) inte tillräcklig. Som framgått ska såväl DO som Skolinspektionen ha tillsyn över bestämmelserna i DL och talerätt om diskrimineringsersättning. Därtill kommer att DO behåller sitt främjandeuppdrag. Vårt förslag innebär att det finns en klar uppdelning av tillsynsområde och talerätten, men vi menar likväl att en samverkan skulle gynna myndigheternas arbete. Det kan exempelvis handla om praxisdiskussioner. Skolverket ska vara en del av samverkan, eftersom myndigheten har ett normerande och stödjande uppdrag för skolväsendet och för vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet. Som framgått i avsnitt 7.7 föreslår vi också att samverkan ska ske med DO och Skolinspektionen i arbetet med föreskrifter om aktiva åtgärder mot diskriminering enligt DL.

Det finns olika sätt att reglera samverkan. Det kan ske i regleringsbrev eller i instruktion. Nackdelen med regleringsbrev är att de bara gäller för ett år i taget, varför en samverkansskyldighet på längre sikt bör framgå av myndigheternas instruktion, (jämför Tillsynsutredningens överväganden).²⁴ Vidare bör samverkan utformas som en skyldighet.²⁵

²⁴ SOU 2004:100, *Tillsyn, förslag om en tydligare och effektivare tillsyn*, s. 166.

²⁵ A.a. s. 167.

8 Ikraftträdande

Kapitlet innehåller utredningens förslag om ikraftträdande för de ändringar vi föreslår i lagar och förordningar samt våra överväganden när det gäller behovet av övergångsbestämmelser.

8.1.1 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Ändringarna i diskrimineringslagen (2008:567) ska träda i kraft den 1 juli 2022. Har talan om diskrimineringsersättning väckts vid domstol före ikraftträdandet gäller för denna talan äldre föreskrifter om talerätt.

Ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och skollagen (2010:800) ska träda i kraft den 1 juli 2022. Det finns inte behov av några övergångsbestämmelser med anledning av den föreslagna lagändringen.

Förslaget till diskrimineringsförordning och förordning med bemyndigande för Statens skolverk att meddela vissa föreskrifter till skollagen (2010:800) och ändringarna i förordningen (2008:1328) med instruktion för Nämnden mot diskriminering, förordningen (2008:1401) med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen, förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion samt förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk ska träda i kraft den 1 juli 2022. Några övergångsbestämmelser behövs inte med anledning av de föreslagna ändringarna.

Förordning (2006:1083) om barns och elevers deltagande i arbetet med en plan mot kränkande behandling ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2022. Det finns inte behov av några särskilda övergångsbestämmelser med anledning av de föreslagna ändringarna.

Ikraftträdande

Utredningen ska redovisa sitt delbetänkande senast den 15 december 2020. Med beaktande av tid för sedvanlig remissbehandling och beredning bör en proposition kunna överlämnas till riksdagen under första kvartalet 2022, varefter riksdagsbehandling kan ske våren 2022. Förslagen kan då som tidigast träda i kraft den 1 juli 2022.

Utredningens förslag innebär att arbetet med aktiva åtgärder inom skollagsreglerad verksamhet förändras. Enligt uppgifter som lämnats till utredningen planeras och utförs detta arbete inom skollagsreglerad verksamhet oftast inför varje höst- respektive vårtermin och inte inför kalenderår. Utredningen anser därför att det är lämpligt att lagen träder i kraft den 1 juli 2022, och därmed kan tillämpas första gången inför höstterminen 2022.

Behov av övergångsbestämmelser

Ändringarna i diskrimineringslagen

Utredningen föreslår att ändringarna i diskrimineringslagen ska träda i kraft den 1 juli 2022. Vid den tidpunkten överflyttas tillsynsansvaret för det skollagsreglerade området från Diskrimineringsombudsmannen (DO) till Statens skolinspektion (Skolinspektionen). Det förutsätter att DO vid det datumet överlämnar samtliga sina pågående tillsyns- ärenden, dvs. ärenden där tillsyn inletts, till Skolinspektionen, som från den tidpunkten tar över ansvaret och bedriver tillsyn enligt skollagens bestämmelser. En sådan ordning utgör huvudregel när handläggningsordningen för vissa ärenden ändras och behöver därför inte regleras särskilt.

Lagändringarna innebär även att rätten att föra talan om diskrimineringsersättning för en enskild på det skollagsreglerade området överförs från DO till Skolinspektionen med verkan från och med den 1 juli 2022. DO måste därför vid tidpunkten även överlämna samtliga pågående ärenden om talerätt. Inte heller detta kräver någon särskild övergångsreglering.

I en situation finns det dock enligt utredningens bedömning behov av övergångsreglering. Det handlar om situationen där DO före ikraftträdandet har väckt talan om diskrimineringsersättning vid domstol men där det vid ikraftträdandet ännu inte finns en lagkraft-

vunnen dom eller ett lagakraftvunnet beslut. I denna situation ska DO fortsätta föra talan till dess att det finns en lagakraftvunnen dom eller ett lagakraftvunnet beslut. Ett lagakraftvunnet beslut kan t.ex. vara ett avskrivnings- eller avvisningsbeslut från domstol. Regleringen behövs för att undvika ett partsbyte vid domstol. En sådan ordning är också mer effektivt genom att dubbelarbete hos myndigheterna undviks.

Övriga ändringar i lag och förordning

Enligt utredningens bedömning krävs inga särskilda övergångsbestämmelser i fråga om de föreslagna lagändringarna i offentlighets- och sekretesslagen och skollagen. Inte heller förslagen om nya förordningar eller ändringar i förordningar kräver särskilda övergångsbestämmelser.

9 Konsekvenser av förslagen

I detta kapitel redovisar utredningen konsekvenserna av våra förslag. Vi inleder med att beskriva de krav som ställs på konsekvensredovisningen i kommittéförordningen (1998:1474) och utredningsdirektiven. Därefter beskriver vi våra förslag och ställningstaganden, alternativa lösningar, vilka som är berörda av regleringarna och de skyldigheter som följer av Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Vi behandlar vidare de ekonomiska konsekvenserna och andra konsekvenser för kommuner, enskilda skollhuvudmän och andra företag. Därefter följer vår beskrivning av konsekvenserna för barn, elever och vårdnadshavare samt konsekvenser för jämställdheten. Vi fortsätter med konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet samt konsekvenser för de integrationspolitiska målen. Avslutningsvis gör vi en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det behövs särskilda informationsinsatser.

9.1 Kommittéförordningens och utredningsdirektivens krav

Nedan beskriver vi kort de krav som ställs på utredningens konsekvensbeskrivningar. Det handlar om krav dels enligt olika förordningar, dels enligt utredningens direktiv.

9.1.1 Kommittéförordningen

I utredningens direktiv anges det att vi ska analysera och redovisa förslagets konsekvenser i enlighet med 14–15 a §§ kommittéförordningen. I kommittéförordningen finns bestämmelser om skyldig-

heten att genomföra konsekvensutredningar när nya eller ändrade föreskrifter föreslås.

I 14–15 a §§ i kommittéförordningen anges vilka konsekvenser som ska redovisas i ett betänkande. Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhälls-ekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska utredningen föreslå finansiering.

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet (15 § kommittéförordningen). 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 företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

9.1.2 Utredningens direktiv

Utredningens direktiv anger även att vi ska redovisa de personella konsekvenserna av förslagen. Förslagen ska kostnadsberäknas och vi ska lämna förslag till finansiering utifrån befintliga ramar. Vi ska även lämna en redogörelse för om förslagen har några konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden vad gäller mänskliga rättigheter. Slutligen anger våra direktiv att vi ska beakta barnrättsperspektivet utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

9.2 Utredningens förslag och ställningstaganden

Detta avsnitt beskriver de problem som utredningen har identifierat och vad vi vill uppnå med våra förslag. Vi redogör för våra förslag i korthet, alternativa lösningar samt vad konsekvenserna kan bli om någon reglering inte införs.

9.2.1 Problembeskrivning och syfte

Utredningen har arbetat med lösningar avseende framför allt två fokusområden. Det första fokusområdet är *Diskrimineringsombudsmannens (DO:s) tillsyn över aktiva åtgärder i diskrimineringslagen (2008:567)*, DL. Vårt uppdrag är att se hur tillsynen kan bli mer effektiv och ändamålsenlig för en ökad regelefterlevnad. Inom detta fokusområde har vi identifierat tre problemområden, där det första handlar om förutsättningarna för DO att bedriva tillsyn och att DO i första hand ska se till att få dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den. Det andra problemområdet handlar om att bestämmelserna i 3 kap. DL utgör ett övergripande ramverk, vilket kan leda till svårigheter i samband med tillämpning och tillsyn. Det tredje problemområdet handlar om processen hos Nämnden mot diskriminering, där arbetsgivare och huvudmän som inte frivilligt rättar sig efter lagen kan föreläggas att vid vite fullgöra sina skyldigheter. I första hand har DO möjlighet att göra en sådan framställan; i andra hand kan framställan göras av centrala arbetstagarorganisationer. Det har dock visat sig att möjligheten till vitesframställan används i begränsad utsträckning.

Det andra fokusområdet i utredningens uppdrag handlar om *tillsynen över det skollagsreglerade området i DL*. Utredningens uppdrag, i denna del handlar om att utreda frågan om hur ansvaret för tillsynen över DL och talerätten om diskrimineringsersättning när det gäller det skollagsreglerade området, kan flyttas över till Statens Skolinspektion (Skolinspektionen).

9.2.2 Våra förslag i korthet

I detta avsnitt beskriver vi utredningens förslag i korthet. Utredningens överväganden och förslag framgår av kapitel 5 och 7.

Förslag som avser arbetslivet och högre utbildning

Utredningen föreslår att det inte längre ska finnas en särskild bestämmelse i DL om att DO i första hand ska verka för frivillig rättelse. På så sätt kan tillsynen effektiviseras.

Vi föreslår vidare att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska bemyndigas att få föreskriftsrätt för bestäm-

melseerna om aktiva åtgärder i 3 kap. DL. Den mest naturliga att få denna uppgift är expertmyndigheten DO. Vi föreslår också att det ska inrättas ett föreskriftsråd hos DO med ledamöter från arbetsmarknadens parter, högre utbildning och det civila samhället. Rådet ska ha en rådgivande funktion i arbetet med föreskrifter. Därutöver ska DO även samråda med arbetsmarknadens parter innan beslut fattas om föreskrifter.

Bestämmelserna om aktiva åtgärder i 3 kap. DL respektive bestämmelserna om systematiskt arbetsmiljöarbete i 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen (1977:1160), AML, har många beröringspunkter, och det finns en fördel att samordna arbetet områdena emellan i den mån det är möjligt. Vi föreslår därför att regeringen bör ge DO och Arbetsmiljöverket i uppdrag att samverka på området.

När det gäller sanktioner för överträdelse av bestämmelserna om aktiva åtgärder har vi bedömt att vitesföreläggande ska kvarstå som sanktionsform.

Nämnden mot diskriminering ska kvarstå, fast med ett mindre antal ledamöter för ökad effektivitet. Detta innebär att antalet ledamöter i nämnden ska minskas från 13 till 7 ledamöter.

Vidare ska centrala arbetstagarorganisationer som är bundna av kollektivavtal i relation till en arbetsgivare ges en förstahandsrätt att begära prövning av vitesföreläggande hos Nämnden mot diskriminering. Vi föreslår också att om sökanden i vitesmål hos Nämnden mot diskriminering är en central arbetstagarorganisation, till vilken arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal, ska talan om utdömande av vite kunna föras vid tingsrätt av den centrala arbetstagarorganisationen.

Utöver ovan angivna förslag bedömer utredningen att regeringen bör överväga att utreda frågan om det ska införas likabehandlingsombud som representerar arbetstagarna i arbetet med aktiva åtgärder.

Förslag som gäller tillsyn över det skollagsreglerade området

Vi föreslår att tillsynen över det skollagsreglerade området i DL flyttas över från DO till Skolinspektionen. Skollagens administrativa sanktioner i 26 kap. skollagen (2010:800) ska gälla vid Skolinspektionens tillsyn av DL. Även talerätten i mål om diskrimineringsersättning för barn och elever inom det skollagsreglerade området

överförs från DO till Skolinspektionen. De materiella bestämmelserna om diskriminering och aktiva åtgärder för det skollagsreglerade området föreslås dock kvarstå i DL. På det sättet uppnås att DL även fortsättningsvis kommer att vara en samlad lagstiftning om diskriminering för alla samhällsområden.

Bestämmelserna om aktiva åtgärder för det skollagsreglerade området i 3 kap. DL ska samordnas med reglerna i skollagen. Vi föreslår att det sker genom att motsvarande bestämmelser som finns i DL för aktiva åtgärder mot diskriminering, med viss justering, förs in i skollagen avseende kränkande behandling.

Skolinspektionen ska vidare samverka med DO och Statens skolverk (Skolverket) i arbetet mot diskriminering enligt DL. Skolverket ska ges möjlighet att meddela föreskrifter för arbetet med aktiva åtgärder mot diskriminering enligt DL för det skollagsreglerade området och mot kränkande behandling enligt skollagen.

9.2.3 Alternativa lösningar eller ingen reglering

I detta avsnitt följer en genomgång av utredningens överväganden om alternativa lösningar.

Förslag om arbetslivet och högre utbildning

När det gäller förslagen om att det inte längre ska framgå uttryckligen av lagen att DO i första hand ska förmå till frivillig rättelse så har ett alternativ varit att låta regleringen kvarstå i sin nuvarande form. Som utvecklats i avsnitt 5.3.3. har vi dock bedömt att skrivningen är ovanlig för en tillsynsmyndighet och obehövlig mot bakgrund av förvaltningslagens (2017:900) bestämmelser. En konsekvens av att behålla nuvarande reglering är det finns en reglering som inte är nödvändig och som kan missuppfattas som att det är frivilligt att följa lagen.

Vi har föreslagit att det införs ökat stöd i form av föreskriftsrätt. Ett alternativ som vi har övervägt har varit att inte införa någon reglering alls eller att endast införa verkställighetsföreskrifter. I utredningens arbete har det dock framkommit att det finns ett stort behov av förtydliganden och stöd i arbetet med aktiva åtgärder, framför allt eftersom det rör sig om ett övergripande ramverk. Det

talar för att det finns ett behov av föreskrifter. Vidare krävs att bestämmelserna är tydliga för att vitesföreläggande ska kunna utgå. Om föreskrifter inte införs kan det fortsatt vara svårt att tillämpa bestämmelserna och ha tillsyn över dessa.

När det gäller förslaget om ett föreskriftsråd är ett alternativ att inte införa ett råd hos DO eller att rådet ska ha en annan form. Vi anser dock att det är bra att samarbetet formaliseras genom ett råd hos DO som framför allt ska fokusera på att ta fram föreskrifter om aktiva åtgärder inom arbetslivet och högre utbildning. Om ett råd inte införs så kan föreskrifterna inte få samma verksamhetsförankring som när berörda har tillfört kunskap i arbetet.

Vi föreslår att Nämnden mot diskriminering ska kvarstå med en förändrad sammanfattning. I avsnitt 5.6.1. redogör vi för olika alternativ för vem som ska besluta om vitesföreläggande. Ett alternativ har varit att låta Nämnden mot diskriminering kvarstå i sin nuvarande form och inte införa någon ytterligare reglering. Men då är risken att de problem som vi har identifierat kvarstår.

Centrala arbetstagarorganisationer ges enligt vårt förslag en förstahandsrätt att ansöka om vitesföreläggande i nämnden. Ett alternativ har varit att låta arbetstagarorganisationernas sekundära rätt bestå. Ett annat alternativ har varit att deras rätt att ansöka om vitesföreläggande i nämnden helt tas bort. Vi har dock bedömt att den sekundära rätten för centrala arbetstagarorganisationer att vända sig till nämnden i praktiken endast är en formalitet, eftersom DO avstår att ansöka om vitesföreläggande om arbetstagarorganisationen i stället gör detta. Dessutom innebär dagens system att DO behöver inleda en egen tillsyn om DO övertar ärendet från arbetstagarorganisationen, vilket leder till en förlängd tidsutdräkt innan en eventuell framställan till nämnden kan göras. Alternativet att ta bort arbetstagarorganisationernas rätt att ansöka om vitesföreläggande hos nämnden innebär att deras viktiga roll på arbetsmarknaden försvagas, vilket inte är gynnsamt för arbetet med de aktiva åtgärderna.

Vi föreslår att regeringen bör ge DO och Arbetsmiljöverket i uppdrag att samverka. Ett alternativ är att regeringen inte ger något uppdrag till myndigheterna om förstärkt samverkan mellan DO och Arbetsmiljöverket när det gäller hur det systematiska arbetsmiljöarbetet och arbetet med aktiva åtgärder bättre kan samordnas. Vi har dock bedömt att en samverkan mellan myndigheterna efterfrågas av dem som omfattas av lagarna. Utredningen bedömer att en fördju-

pad samverkan är central för att klargöra skillnaden mellan aktiva åtgärder och det systematiska arbetsmiljöarbetet, samt i vilken utsträckning arbetet kan och bör ske integrerat.

Förslag som gäller tillsyn över det skollagsreglerade området

Ett alternativ till överflyttning av tillsynsansvar för skollagsreglerad verksamhet till Skolinspektionen är att tillsynsansvaret kvarstår hos DO. Vår bedömning är dock att tillsynsansvaret ska överföras till Skolinspektionen av skäl som framgår av avsnitt 7.2.

9.2.4 Berörda av regleringarna

Våra förslag berör först och främst de arbetsgivare och huvudmän som redan i dag är skyldiga att tillämpa bestämmelserna om aktiva åtgärder i DL. Här ingår både privata, enskilda och offentliga arbetsgivare och huvudmän. Förslagen berör både stora och små företag.

Lagförslagen om överflyttning av tillsynen för det skollagsreglerade området till Skolinspektionen omfattar inte utbildning enligt högskolelagen (1992:1434) och utbildning som kan leda fram till en examen enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda examina. Där kvarstår tillsynen över DL hos DO.

Vi har även föreslagit att DO ska samråda med arbetsmarknadens parter vid framtagandet av föreskrifter, vilket kommer att beröra såväl centrala arbetstagarorganisationer och arbetsgivarorganisationer som DO. Förslagen om ökad samverkan med DO berör Arbetsmiljöverket.

Vårt förslag om att flytta tillsynen av skollagsreglerad verksamhet till Skolinspektionen berör framför allt Skolinspektionen, DO och Skolverket.

9.2.5 Skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, Europakonventionen, barnkonventionen och andra skyldigheter som följer av Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter

Vi bedömer att våra förslag inte kommer att få några konsekvenser för Sveriges skyldigheter i förhållande till Sveriges anslutning till Europeiska unionen, Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen), barnkonventionen och internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.

När det gäller överflyttning av tillsynen av bestämmelserna om diskriminering inom det skollagsreglerade området från DO till Skolinspektionen har barnkonventionen och barnets bästa särskilt beaktats. Vi bedömer att en överflyttning av tillsynsansvaret av diskriminering till Skolinspektionen är till barns och elevers bästa. Det kommer dessutom ge möjligheter till ett samlat förebyggande arbete, eftersom det kommer att vara en och samma myndighet som kommer att ha ansvaret och de materiella bestämmelserna samordnats. Det kommer att ge ett mer heltäckande skydd för barn och elever om det är samma myndighet som har tillsyn över båda dessa områden. Det kommer att innebära att Skolinspektionen vid sina inspektioner även ska granska arbetet mot diskriminering, och vi bedömer att en samlad tillsyn är till fördel för barn och elever.

Om en och samma myndighet har tillsyn och talerätt avseende såväl diskriminering som kränkande behandling minskar dessutom skillnaderna i handläggningen av dessa ärenden. Det är en åtgärd som låter barnets bästa vara avgörande, i stället för regelverkens uppbyggnad eller myndigheternas gränssnitt mot varandra.

Vi anser att våra förslag stärker barnens och elevernas skydd mot diskriminering i skollagsreglerad verksamhet.

9.3 Ekonomiska konsekvenser

I detta avsnitt behandlas de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag. Det handlar dels om påverkan på kostnader och intäkter, dels om samhällsekonomiska konsekvenser.

Vi har lagt fram ett antal förslag som kan komma att få ekonomiska och andra konsekvenser för dem som berörs. Vi redogör nedan för de konsekvenser som vi bedömer att våra förslag kan komma att medföra. Kostnaderna för förslagen som rör det skollagsreglerade området har beräknats med hjälp av konsultföretaget Sweco Society, som har utgått från de kostnadsuppskattningar som berörda myndigheter har lämnat till utredningen.

9.3.1 Ekonomiska konsekvenser för DO, Skolinspektionen och Skolverket

Förslagen som rör överflyttning av tillsynsansvaret och talerätten samt val av sanktioner för det skollagsreglerade området

Vi föreslår att tillsynen och talerätten för det skollagsreglerade området i DL överförs från DO till Skolinspektionen. Skollagens administrativa sanktioner i 26 kap. skollagen ska gälla vid Skolinspektionens tillsyn av DL.

Förslagen får direkt påverkan på både DO:s och Skolinspektionens verksamhet. Det kommer leda till minskade kostnader för DO och ökade kostnader för Skolinspektionen. Nedan redogör vi för hur förslagen påverkar de två myndigheterna.

Utredningens förslag om överflyttning av tillsynsansvar och talerätt samt kompetenshöjning, innebär ökade kostnader för Skolinspektionen. Inspektionen utreder redan i dag ärenden om kränkande behandling enligt skollagen. Eftersom ärenden om diskriminering av barn- och elever inom det skollagsreglerade området ofta har ett samband med ärenden om kränkande behandling kommer det att innebära vissa synergieffekter för Skolinspektionen att även hantera sådana ärenden. Under det första året bedöms kompetenshöjande insatser, såsom framtagning av film om DL, allmän utbildning för alla utredare och fördjupad utbildning för utredare på Skolinspektionen/Barn- och elevombudet (BEO) medföra en ökad kostnad på 1,5 miljoner kronor. Till detta tillkommer utveckling av stödmaterial för den reguljära tillsynen på cirka 65 000 kronor. Det behöver även ske nyrekrytering av erfarna jurister för att både öka kompetensen inom myndigheten och för att kunna hantera en ökad mängd ärenden. Skolinspektionen bedömer att det behövs ytterligare sex årsanställda till Skolinspektionen/BEO, vilket motsvarar en ökad årlig

kostnad på 6 miljoner kronor. Detta baseras på att DO hade cirka 370 ärenden rörande diskriminering inom det skollagsreglerade området år 2017. Den årliga kostnaden för den reguljära tillsynen kommer öka något, knappt 1 miljon kronor om året. Till detta tillkommer även eventuella kostnader för tematisk tillsyn på cirka 2 miljoner kronor fördelat på något år.

En överflyttning av tillsynsansvaret och talerätten inom det skollagsreglerade området i DL, från DO till Skolinspektionen, innebär minskade kostnader för DO med cirka 3,5 miljoner kronor årligen, vilket motsvarar ungefär 3,5 årsarbetskrafter. DO beräknar samma årliga kostnadsminskning, 3,5 miljoner kronor, som följd av minskad ärendehantering. Kostnaden för processföringen rörande talerätten, samt främjande på det skollagsreglerade området, bedöms i stort sett vara oförändrad.

Vi föreslår även att Skolinspektionen, Skolverket och DO ska samverka i arbetet mot diskriminering inom det skollagsreglerade området. De ökade kostnaderna för samverkan bedöms ligga på omkring 100 000 kronor årligen. Sammanfattningsvis bedöms de ökade kostnaderna för Skolinspektionen motsvara ungefär 9,6 miljoner kronor det första året, 8 miljoner kronor det andra året och från och med år tre ungefär 7 miljoner kronor årligen (enligt dagens prisnivå). En viss ökning av DO:s kostnader förväntas ske som följd av förslaget om ökad samverkan mellan myndigheterna i arbetet mot diskriminering inom det skollagsreglerade området. De ökade kostnaderna för samverkan bedöms ligga på omkring 100 000 kronor årligen. Sammantaget bedöms DO få minskade kostnader motsvarande 6,9 miljoner kronor årligen som följd av förslaget rörande överflyttning av tillsynsansvaret och talerätten från DO till Skolinspektionen. Kostnadsminskningen motsvarar nästan den ökade kostnaden för Skolinspektionen från år tre och framåt, vilket är 7 miljoner kronor. De minskade kostnaderna för DO vägs dock upp av ökade kostnader som följd av förslaget rörande aktiva åtgärder inom arbetslivet och högre utbildning.

Förslaget som rör föreskriftsrätt för aktiva åtgärder för verksamhet som regleras i skollagen

Vi föreslår att de materiella bestämmelserna om aktiva åtgärder för diskriminering ska kvarstå samlat i DL. Bestämmelserna om aktiva åtgärder i skollagen ska innehållsmässigt samordnas med reglerna om

aktiva åtgärder i 3 kap. DL för det skollagsreglerade området, men kvarstå i skollagen.

Vi föreslår vidare att Skolverket ska ges möjlighet att meddela föreskrifter om arbetet med aktiva åtgärder mot diskriminering enligt DL för det skollagsreglerade området och mot kränkande behandling enligt skollagen. Vi bedömer att dessa förslag kommer att effektivisera, förenkla och förbättra det förbyggande arbetet mot diskriminering och kränkande behandling. DO kommer fortfarande vara expertmyndighet inom diskrimineringsområdet och kommer fortsättningsvis behålla det främjande arbetet för att motverka diskriminering även inom skollagsreglerad verksamhet. Vi anser dock att myndigheten som ska ha föreskriftsrätt behöver ingående kunskaper om området skola och de särskilda förutsättningar som finns inom området, och inte enbart om diskriminering. Samverkan ska ske mellan Skolverket, Skolinspektionen och DO i arbetet med att ta fram föreskrifter. Utredningen bedömer att detta kommer att underlätta och effektivisera arbetet med de aktiva åtgärderna för att förebygga såväl diskriminering som kränkande behandling och därmed leda till ett bättre skydd för barn och elever.

Förslaget om föreskriftsrätt för aktiva åtgärder, både mot diskriminering enligt DL för det skollagsreglerade området och mot kränkande behandling enligt skollagen, kommer medföra ökade kostnader för Skolverket i samband med framtagning och implementering av föreskrifterna. Det bedöms även finnas behov av viss kompetensutveckling inom diskrimineringsområdet. Skolverket bedömer att förslaget kommer innebära ökade kostnader på 2 miljoner kronor under det första året för att ta fram föreskrifter, motsvarar två heltidstjänster, vilket inkluderar ungefär 100 000 kronor för kompetensutveckling inom diskrimineringsrätt. Under år två och tre bedöms de ökade kostnaderna uppgå till 2,7 miljoner kronor, tre heltidstjänster, för att implementera föreskrifterna. Från och med år fyra bedöms förslaget inte längre medföra några ökade kostnader jämfört med i dag. Till detta tillkommer dock ökade kostnader för samverkan mellan myndigheterna i arbetet mot diskriminering inom det skollagsreglerade området, vilket vi bedömer motsvara ungefär 100 000 kronor årligen.

Förslagen som rör aktiva åtgärder inom arbetslivet och högre utbildning

Vi föreslår som nämnts ovan ett antal olika åtgärder för att effektivisera tillsynen hos DO. Vi bedömer att det förslag som framför allt medför ekonomiska konsekvenser är förslaget om föreskriftsrätt för DO om aktiva åtgärder inom arbetslivet och högre utbildning. Under år ett och två bedömer vi att kostnaderna för att ta fram föreskrifter och att kommunicera dessa uppgår till två årsarbetskrafter (cirka 1,6 miljoner kronor). Därefter bedömer vi att det behövs en årsarbetskraft (cirka 0,8 miljoner kronor) för att hantera förvaltning, utvärdering, rådfrågor, kommunikation m.m. Den ökade kostnaden för DO vägs dock upp av den minskade kostnaden för tillsyn över det skollagsreglerade området i DL. Vi bedömer att övriga förslag inte medför några ytterligare ekonomiska konsekvenser för DO.

9.3.2 Finansieringsförslag

Enligt kommittédirektiven (dir. 2018:99) ska förslagen kostnadsberäknas, vilket är gjort i avsnitten ovan, och vi ska även lämna förslag på finansiering *utifrån befintliga ramar*.

Våra förslag som rör DO beräknas sammantaget inte innebära några ökade kostnader för myndigheten. Kostnaderna beräknas minska inom det skollagsreglerade området, samtidigt som kostnaderna bedöms öka i motsvarande omfattning som följd av förslaget rörande aktiva åtgärder inom arbetslivet och högre utbildning.

Tabell 9.1 Kostnader för Diskrimineringsombudsmannen

Diskrimineringsombudsmannen		Mnkr årligen
Minskat anslag för det skollagsreglerade området (Flyttas över till Skolinspektionen.)	UO 13, anslag 2:1	-6,9
Ökat anslag för aktiva åtgärder inom arbetslivet och universitets- och högskoleområdet	UO 13, anslag 2:1	6,9

För Skolinspektionen beräknas kostnaderna för tillsynen öka med ungefär 2 miljoner kronor under första året och under andra året cirka 1,9 miljoner kronor. Från år tre och framåt bedöms kostnaderna motsvara cirka 0,9 miljoner kronor årligen. Att kostnaderna bedöms

vara högre de första åren beror i huvudsak på antagandet om genomförande av tematisk tillsyn, men det är Skolinspektionen själva som bör göra bedömningen om eller när det finns behov av tematisk tillsyn. Skolinspektionen hade år 2018 en total kostnad för regelbunden tillsyn motsvarande ungefär 171 miljoner kronor.¹ Den ökade kostnaden för tillsyn bedöms därmed vara liten i förhållande till myndighetens totala budget för tillsyn och bör kunna hanteras inom ramen för befintliga anslag.

Den huvudsakliga kostnaden för Skolinspektionen avser beräknat behov av nyrekrytering. Detta beräknas motsvara en årlig kostnad på 6 miljoner kronor. Detta baseras på att antalet ärenden kommer öka med ungefär 370. Under år 2019 inkom det 1 774 anmälningar gällande kränkande behandling till Skolinspektionen och BEO, vilket var en minskning med 136 ärenden jämfört med året innan och en minskning med 196 jämfört med år 2017 då antalet anmälningar var som flest.² Det är oklart hur antalet anmälningar kommer förändras för både kränkande behandling och diskriminering inom det skollagsreglerade området. Mest troligt kommer Skolinspektionens ärendehantering öka betydligt samtidigt som det finns behov av kompetensutveckling inom diskrimineringsområdet. Därför föreslår vi ett utökat anslag enligt tabell nedan, vilket ska täcka behov av kompetensutveckling under första året och bedömd ökad ärendemängd. Eftersom vi enligt direktiven måste lägga förslag på finansiering inom befintliga ramar föreslår vi att befintligt anslag minskas med motsvarande belopp enligt tabell nedan för att kunna finansiera insatserna.

Tabell 9.2 Kostnader för Skolinspektionen

Skolinspektionen		Mnkr år 1	Mnkr år 2 och framåt
Ökade kostnader inom diskrimineringsområdet	UO 16, anslag 1:2	7,5	6,0
Minskat förvaltningsanslag	UO 16, anslag 1:2	-7,5	-6,0

Skolverket beräknas få ökade kostnader för att ta fram föreskrifter och implementering av dessa. Detta beräknas motsvara 2 miljoner kronor första året för framtagning av föreskrifter och 2,7 miljoner

¹ Skolinspektionen, årsredovisning 2018.

² Skolinspektionen, Anmälningar och beslut 2019, www.skolinspektionen.se/beslut-rapporter-statistik/statistik/statistik-over-anmalningar/anmalningar-och-beslut-2019/ hämtat 2020-11-02.

kronor år två och tre för implementering. År 2019 hade verket en kostnad motsvarande 68 miljoner kronor för läro-, ämnes- och kursplaner, allmänna råd och övriga föreskrifter.³ Eftersom förslagen bedöms få betydande kostnadspåverkan ges nedan förslag på utökat anslag för att finansiera de ökade kostnaderna för framtagning av föreskrifter och implementering av dessa. Eftersom vi enligt direktiven måste lägga förslag på finansiering inom befintliga ramar föreslår vi att befintligt anslag minskas med motsvarande belopp enligt tabell nedan för att kunna finansiera insatserna.

Tabell 9.3 Kostnader för Skolverket

Skolverket		Mnkr år 1	Mnkr år 2	Mnkr år 3
Föreskrifter om kränkande behandling och diskriminering	UO 16, anslag 1:1	2,0		
Implementering, kränkande behandling och diskriminering	UO 16, anslag 1:1		2,7	2,7
Minskat förvaltningsanslag	UO 16, anslag 1:1	-2,0	-2,7	-2,7

9.3.3 Ekonomiska konsekvenser för kommuner, regioner och staten

Vi gör bedömningen att våra förslag avseende arbetslivet inte får några ekonomiska konsekvenser för kommunerna, regionerna eller staten eftersom de redan i dag ska arbeta med aktiva åtgärder. Förslagen som avser högre utbildning kommer inte heller att innebära några ekonomiska konsekvenser för staten eftersom även staten också redan i dag ska arbeta med aktiva åtgärder. Våra förslag innebär ingen förändring i den delen.

När det gäller våra förslag om skollagsreglerad verksamhet innebär dessa bl.a. en samordning av reglerna om aktiva åtgärder enligt DL arbetet enligt skollagen för att motverka kränkande behandling. Det innebär en förenkling för den skollagsreglerade verksamheten som kommer att ha ett mer samlat regelverk att förhålla sig till. Vi bedömer därför att förslagen inte innebär några ekonomiska konsekvenser för kommunerna eller regionerna.

³ Skolverket, årsredovisning 2019.

9.3.4 Ekonomiska konsekvenser för enskilda fysiska och juridiska personer

Vi bedömer att våra förslag avseende arbetslivet och högre utbildning inte leder till några ekonomiska konsekvenser för enskilda fysiska och juridiska personer.

När det gäller juridiska och enskilda fysiska personer som är huvudmän inom det skollagsreglerade området kommer de att arbeta med aktiva åtgärder både när det gäller kränkande behandling och diskriminering på samma sätt som offentliga huvudmän. Detta kommer inledningsvis innebära att skolor, förskolor och fritidshem och andra verksamheter behöver arbeta på ett nytt sätt, men samtidigt blir det en förenkling av arbetet eftersom arbetsätten samordnas. Vi bedömer därför att förslagen inte innebär några ekonomiska konsekvenser för juridiska och enskilda fysiska personer.

9.3.5 Samhällsekonomiska konsekvenser

Våra förslag kan i stort leda till en tryggare och mer inkluderande miljö på arbetsplatser och inom utbildningen, vilket i förlängningen kan ha positiva samhällsekonomiska konsekvenser.

De förslag som vi lagt fram inom det skollagsreglerade området kommer sammantaget innebära ökade kostnader och nyttor för berörda aktörer. DO:s kostnader kommer minska för tillsyn, talerätt och ärendehantering medan Skolinspektionens kostnader kommer öka. Skolverket kommer också få ökade kostnader under några år i samband med framtagning och implementering av föreskrifterna. På sikt kommer dock förslagen inte innebära några större ökade kostnader jämfört med i dag. Under det första året beräknas de ökade kostnaderna för förslagen inom det skollagsreglerade området motsvara ungefär 4,8 miljoner kronor, vilket bl.a. avser kompetenshöjande insatser och tematisk tillsyn hos Skolinspektionen samt Skolverkets framtagning av föreskrifter. Under år två kommer kostnaderna öka med 3,9 miljoner kronor och år tre 2,9 miljoner kronor jämfört med i dag, vilket i huvudsak avser implementering av föreskrifterna och tematisk tillsyn. Från år fyra och framåt bedöms de ökade kostnader motsvara ungefär 200 000 kronor årligen, vilket i huvudsak avser ökade kostnader för samverkan mellan myndigheterna. Från år tre och framåt medför nämligen de ökade kostnaderna för Skolinspektionen, på

ungefär 7 miljoner kronor, en motsvarande kostnadsminskning för DO på ungefär 6,9 miljoner kronor. Sammantaget innebär således förslagen inom det skollagsreglerade området en total kostnadsökning under de första tre åren på 11,7 miljoner kronor, och från och med år fyra bedöms det innebära en ökad kostnad på 0,2 miljoner kronor årligen jämfört med i dag.

Samtidigt bedöms förslagen medföra flera andra positiva samhälls-ekonomiska konsekvenser. Enligt vår bedömning medför förslagen positiva konsekvenser för huvudmännen och verksamheter inom skollagsreglerad verksamhet när tillsynsansvaret och talerätten för både kränkande behandling och diskriminering samlas under samma myndighet (Skolinspektionen) samtidigt som föreskriftsrätten för både kränkande behandling och diskriminering samlas hos Skolverket. Detta medför ökad effektivisering, större tydlighet och minskad administration när arbetet mot diskriminering och kränkande behandling samordnas i enlighet med de förslag som vi lämnat.

Förslagen bedöms medföra bättre och mer likvärdigt skydd för barn, unga och vuxna mot diskriminering och kränkande behandling, vilket även inkluderar bättre förutsättningar för elever att få upprättelse. Det innebär i förlängningen ökat välbefinnande och hälsa bland barn, unga och vuxna, likaså bättre och mer likvärdiga förutsättningar att kunna genomföra sina studier. Tidigare lagrådsremiss bedömde även att skolans arbete mot kränkande behandling och diskriminering bör få positiva konsekvenser på andra samhällsområden i takt med att barn och elever växer upp och kommer ut i arbetslivet och agerar på andra samhällsområden. Vår samlade bedömning är att våra förslag, rörande kränkande behandling och diskriminering inom det skollagsreglerade området, på sikt kommer medföra betydligt större samhällsekonomisk nytta jämfört med de samhällsekonomiska kostnaderna som beräknas uppstå under framför allt de första tre åren när förslagen ska implementeras hos myndigheterna.

9.4 Konsekvenser för domstolarna och Nämnden mot diskriminering

Vi bedömer att våra förslag om att Skolinspektionen ska överta tillsynsansvar och talerätten när det gäller 2 kap. DL kommer innebära en viss ökning av ärenden till allmän domstol. Under 2019 fattade

BEO 46 beslut om att framställa krav på skadestånd i ärenden som rörde kränkande behandling (73 beslut under 2018). Vid årsskiftet 2019/2020 hade huvudmannen i 24 ärenden betalat eller medgivit att betala det framställda kravet på skadestånd i sin helhet och i 10 andra ärenden hade huvudmannen medgivit att betala ett lägre belopp överenskommet efter förlikning. I fem ärenden avvaktade BEO huvudmannens inställning och i fyra ärenden hade huvudmannen motsatt sig kravet. BEO hade under 2019 ingivit stämningsansökan till domstol i fem ärenden (fyra ärenden under 2018) där huvudmannen motsatt sig kravet på skadestånd. Sammanlagt pågick vid årsskiftet 2019/2020 sju domstolsprocesser varav fyra mot en och samma huvudman.⁴ Mot bakgrund av att det rör sig om ett fåtal ärenden per år som går vidare till domstol bedömer vi att mål om diskriminering inom det skollagsreglerade området rimligen borde innebära en marginell ökning av domstolsprocesser, i förhållande till det antal mål som domstolarna redan i dag hanterar. Ökningen får därför anses kunna rymmas inom befintliga anslag.

Våra förslag inom arbetslivets område om att centrala arbetstagarorganisationer ska få förstahandsrätt till Nämnden mot diskriminering kommer att innebära att centrala arbetstagarorganisationer i större utsträckning vänder sig till nämnden. Detta kommer att medföra en ökad ärendehantering för nämnden. Nämnden hanterar i dag i princip inga ärenden och tillsammans med vårt förslag om en minskad sammansättning av ledamöter, vilket innebär en kostnadsminskning, får en kostnad för ärendeökning anses kunna rymmas inom befintligt anslag för nämnden.

9.5 Andra konsekvenser för staten, kommuner, enskilda huvudmän och andra företag

Nedan följer en genomgång av vilka konsekvenser våra förslag kan få för kommuner, huvudmän och andra aktörer på området.

⁴ Statens skolinspektions årsredovisning, 2019.

9.5.1 Kommunal självstyrelse

Grunden för den kommunala självstyrelsen är att kommuner sköter lokala angelägenheter av allmänt intresse; det finns närmare bestämmelser om den kommunala självstyrelsen i lag. Kommuner sköter på samma grund övriga angelägenheter som bestäms i lag. Vi bedömer att det kommunala självstyret inte kommer att påverkas av utredningens förslag.

9.5.2 Konsekvenser för huvudmän för verksamhet som regleras i skollagen

Utredningen föreslår att DL:s regler om tillsyn över skollagsreglerad verksamhet ska överföras till Skolinspektionen. Reglerna om aktiva åtgärder mot kränkande behandling kommer därmed att samordnas med reglerna om aktiva åtgärder mot diskriminering och få snarlik lydelse. Redan i dag arbetar verksamheterna med aktiva åtgärder mot diskriminering enligt DL. Att snarlika regler kommer att gälla även för kränkande behandling kommer att underlätta för verksamheter som inte längre kommer att behöva upprätta olika dokumentation, på de olika områdena. Mer likartade regler i DL och skollagen kommer därmed att leda till besparingar för berörda verksamheter eftersom arbetet förenklas avsevärt genom samordningen.

9.5.3 Små företag i förhållande till stora

Redan i dag ska både och små och stora företag arbeta med aktiva åtgärder enligt 3 kap. DL. Våra förslag innebär att både små och stora företag kommer att få det lättare att arbeta med aktiva åtgärder, eftersom bestämmelserna kommer att förtydligas genom föreskrifter och allmänna råd från både DO och Skolverket.

Vi har därutöver föreslagit att DO ska samråda med arbetsmarknadens parter i framtagandet av föreskrifter. Detta kommer att innebära att företag har möjlighet att framföra sina synpunkter till DO via sina arbetsgivarorganisationer, så att föreskrifterna och de allmänna råden blir användbara för dem som berörs.

Vi bedömer att inrättandet av ett föreskriftsråd kommer att leda till att erfarenhets- och kunskapsutbytet mellan DO och arbets-

marknadens parter kommer att öka, vilket är positivt både för stora och små företag. Detta kommer att gagna såväl DO som företag.

9.5.4 Personalen inom skollagsreglerad verksamhet

Våra förslag om ett enhetligt regelverk för aktiva åtgärder mot kränkande behandling och diskriminering för skollagsreglerad verksamhet kommer att underlätta för personalen inom den skollagsreglerade verksamheten eftersom det i dagsläget finns flera styrdokument som personalen måste förhålla sig till. Med våra förslag kommer aktiva åtgärder för både kränkande behandling och diskriminering inklusive trakasserier att samordnas vilket kommer att underlätta för personalens arbete.

9.5.5 Tekniska behov

Utredningen föreslår att Skolinspektionen ska överta tillsynsansvaret för skollagsreglerad verksamhet i DL. Utredningen bedömer att detta inte kommer att medföra några större tekniska behov hos Skolinspektionen utöver redan befintliga ärendehanteringssystem. Det kan komma att finnas behov av att kategorisera anmälningar som rör diskriminering och annan kränkande behandling men vi bedömer att befintliga ärendesystem hos Skolinspektionen kan hantera detta.

I övrigt bedömer vi att våra förslag inte innebär några andra tekniska behov.

9.6 Konsekvenser för barn, elever och vårdnadshavare

Utredningens förslag om en överflyttning av tillsynsansvar till Skolinspektionen kommer att innebära positiva konsekvenser och en ökad tydlighet för barn, elever och vårdnadshavare. Att en och samma myndighet har tillsynsansvar leder till en ökad tydlighet för huvudmän, barn och elever och vårdnadshavare (se kapitel 7).

I dagsläget kan ett ärende som innehåller både kränkande behandling och diskriminering handläggas av två myndigheter som har olika uppdrag och som tolkar sina uppdrag olika. Det kan innebära

att barn, elever och vårdnadshavare måste ha kontakt med två olika myndigheter. Med våra förslag kommer kränkande behandling och diskriminering handläggas av en och samma myndighet, Skolinspektionen. Det blir då tydligare för barn, elever och vårdnadshavare vart de ska vända sig. Vidare kommer ärendena i större utsträckning att handläggas på samma sätt oavsett om det gäller kränkande behandling eller diskriminering.

9.7 Konsekvenser för jämställdheten

Jämställdhetspolitikens syfte är att ge lika rättigheter och möjligheter för kvinnor och män samt flickor och pojkar, att forma samhället och sina egna liv. Det finns sex jämställdhetspolitiska delmål: 1) jämn fördelning av makt och inflytande, 2) ekonomisk jämställdhet, 3) jämställd utbildning, 4) jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet, 5) jämställd hälsa och 6) att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.⁵

Bestämmelserna om aktiva åtgärder har bäring på i princip samtliga jämställdhetspolitiska delmål. Genom att förstärka DO:s tillsyn över arbetet med aktiva åtgärder är syftet att bestämmelserna i ökad utsträckning ska följas, vilket kan bidra positivt till jämställdheten och till *delmål 1* om jämn fördelning av makt och inflytande.

Jämställdhetspolitikens *delmål 2* handlar om jämställda arbetsinkomster. Trots att kvinnor generellt sett har högre utbildningsnivå än män har kvinnor lägre lön, lägre inkomst och så småningom lägre pension än män. En förutsättning för ekonomisk jämställdhet är att det inte förekommer osakliga löneskillnader, vilket kan synliggöras vid arbetsgivares arbete med lönekartläggningar (3 kap. 8 och 9 §§ DL). Kvinnor arbetar i större utsträckning deltid, vilket ligger inom ramen för kartläggning relaterat till 3 kap. 5 § 1 DL om arbetsförhållanden.

Vår förhoppning är att förslagen om effektivare tillsyn kommer att leda till att regelverket om aktiva åtgärder i DL följs i ökad utsträckning. Det kommer därmed att bidra positivt till arbetet för jämställda löner och därigenom minska osakliga löneskillnader mellan könen.

⁵ Skr. 2016/17:10, *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*.

Våra förslag om en minskad sammansättning i Nämnden mot diskriminering kommer att leda till en smidigare process hos nämnden vid prövningar om framställningar om vitesföreläggande. Det kommer förhoppningsvis att leda till mer praxis till stöd för arbetstagare och arbetsgivare när det gäller aktiva åtgärder. Ett ökat samarbete mellan Arbetsmiljöverket och DO kommer att leda till att det systematiska arbetsmiljöarbetet och det fortlöpande arbetet med aktiva åtgärder bättre kan samordnas. Arbetsgivare kan därmed arbeta effektivare med aktiva åtgärder inom arbetslivet.

Delmål 3 handlar om jämställd utbildning. Arbetet med aktiva åtgärder inom universitets- och högskoleområdet syftar till att identifiera ojämställdhet mellan kvinnor och män bl.a. vid antagnings- och tillträdesförfarandet. Med en effektivare tillsyn hoppas vi att regelefterlevnaden, och därigenom jämställdheten, ökar. Det kan nämnas att betydligt fler kvinnor än män tar examen i högskolan. Läsåret 2017/18 tog 42 100 kvinnor examen jämfört med 23 500 män. Det motsvarade en ojämn könsfördelning, med 64 procent kvinnor och 36 procent män. Könsfördelningen har inte heller förändrats nämnvärt den senaste tioårsperioden; läsåret 2008/09 var motsvarande andelar 65 procent kvinnor och 35 procent män.

Våra förslag om att dels flytta över tillsynsansvaret för verksamhet som regleras i skollagen till Skolinspektionen, dels samordna reglerna om aktiva åtgärder för kränkande behandling och diskriminering kan komma att få positiva effekter för jämställdheten. Detta eftersom det kommer att förstärka arbetet med aktiva åtgärder och tillsynen över diskriminering som har samband med kön inom det skollagsreglerade området.

Vi bedömer att våra förslag kommer att leda till att barn och elevernas likvärdiga tillgång till utbildning ökar. Det finns t.ex. problem med att pojkar i högre utsträckning än flickor inte fullgör sin utbildning; i gymnasiet är det fler flickor än pojkar som fullgör en gymnasieexamen inom tre år.

Delmål 4 handlar om en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Det har t.ex. koppling till bestämmelsen om att arbetsgivare ska underlätta för arbetstagare att förena förvärvsarbete och föräldraskap (3 kap. 5 § 5 DL). *Delmål 5* om hälsa har koppling till bestämmelsen om att arbetsförhållanden ska anpassas till kvinnors och mäns skilda förutsättningar (3 kap. 5 § 1 DL). Om en kartläggning inte görs kan det riskera att leda till att arbetsförhållandena

inte anpassas, vilket i sin tur kan leda tillsjukskrivningar. Genom att effektivisera tillsynen över bestämmelserna kan vi stärka regelefterlevnaden vilket bör innebära positiva konsekvenser också för delmål 4 och 5.

Arbetet med aktiva åtgärder omfattar också bl.a. riktlinjer och rutiner mot sexuella trakasserier, trakasserier och repressalier. I samband med *metoo*-upprosen framkom vittnesmål om våld, trakasserier och sexuella trakasserier på en mängd arbetsplatser och i skolan. Vi bedömer att våra förslag för att effektivisera tillsynen hos DO samt en överflyttning av tillsynen och talerätten till skolinspektionen inom det skollagsreglerade området kommer att leda till att sexuella trakasserier inom arbetslivet, det skollagsreglerade området och högre utbildning kommer att uppmärksammas, åtgärdas och förhindras i högre utsträckning, vilket kommer att inverka positivt på *delmål 6* om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

9.8 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Utifrån utredningens bedömning kan våra förslag få positiva konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet.

Vi bedömer att våra förslag om en effektivare tillsyn och bättre stöd till dem som berörs av reglerna kan ha en brottsförebyggande effekt. En ökad regelefterlevnad kan bidra till ett tryggare samhälle och i förlängningen en minskad brottslighet.

Förslagen som rör aktiva åtgärder inom arbetslivet och högre utbildning syftar till ett inkluderande arbetsklimat och studiemiljö, där arbetsplatserna blir tryggare, vilket i förlängningen också kan gynna det brottsförebyggande arbetet.

Förslagen som rör det skollagsreglerade området kan komma att innebära en tryggare skolgång genom förstärkningen av aktiva åtgärder inom området. I förlängningen kan detta leda till en bättre skolgång och minskad risk för kriminalitet och utanförskap.

9.9 Konsekvenser för de integrationspolitiska målen

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Våra förslag om effektivare tillsyn över DL bidrar på olika sätt till möjligheten att nå dessa mål.

En trygg och inkluderande arbetsplats och skolmiljö leder till förbättrad integration genom att det underlättar för nyanlända att komma in i samhälle, arbetsliv och utbildning. Arbetet med aktiva åtgärder syftar till att motverka förekomsten av diskriminering. Ett skolväsende och arbetsliv som har ett aktivt förebyggande och främjande arbete för lika rättigheter och möjligheter kan bidra till bättre integration. Detta genom att det skapas ett inkluderande klimat där ovidkommande hänsyn till etnisk bakgrund inte förekommer. En effektivare tillsyn över bestämmelserna kan bidra till förbättrad regel efterlevnad och till ett starkare skydd mot diskriminering.

9.10 En bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande eller om det behövs särskilda informationsinsatser

Utredningen bedömer att förslagen till författningsändringar kan träda i kraft tidigast den 1 juli 2022, se kapitel 8.

Utifrån förslagen bedömer vi att det initialt kommer att krävas vissa utbildning- och informationsinsatser hos DO, Skolinspektionen och Skolverket. Det kommer också bli aktuellt att överlämna ärenden mellan DO och Skolinspektionen.

10 Författningskommentar

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

3 kap.

21 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om kraven på arbetsgivare när det gäller

- 1. arbetet med aktiva åtgärder enligt 2–7 §§,*
- 2. lönekartläggning enligt 8–10 §§, och*
- 3. dokumentation enligt 13 och 14 §§.*

Paragrafen är *ny* och saknar motsvarighet i gällande rätt. Den innehåller en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om kraven på arbetsgivare med deras arbete avseende aktiva åtgärder.

Syftet med föreskrifträtten är att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska kunna materiellt fylla ut och förtydliga lagstiftningen. Vi föreslår vidare att regeringen i en särskild förordning bemyndigar Diskrimineringsombudsmannen (DO) att meddela dessa föreskrifter, se författningsförslaget i kapitel 1.

Föreskrifträtten avser inte samverkan och information som behövs för samverkan enligt 3 kap. 11 och 12 §§ mellan arbetsgivare och arbetstagare, eftersom vi anser att arbetsmarknadens parter ska komma överens om formerna för samverkan utifrån branschens eller arbetsställets behov.

Utredningens förslag utvecklas i avsnitt 5.4.2.

22 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om kraven på utbildningsanordnare när det gäller

- 1. arbetet med aktiva åtgärder enligt 2, 3 och 16–18 §§, och*
- 2. dokumentation enligt 20 §.*

Paragrafen är *ny* och saknar motsvarighet i gällande rätt. Den innehåller på samma sätt som anförts under förslaget till 21 § ovan en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter, men här handlar det om kraven på utbildningsanordnare avseende arbetet med aktiva åtgärder.

Syftet är även här att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska kunna materiellt fylla ut och förtydliga lagstiftningen. Vi föreslår också här att regeringen i en särskild förordning bemyndigar DO att meddela föreskrifter avseende utbildning enligt högskolelagen (1992:1434) och utbildning som kan leda fram till en examen enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina, jämför 3 kap. 15 § 2 och 3 DL. När det gäller det skollagsreglerade området föreslår vi att regeringen bemyndigar Statens skolverk (Skolverket) att meddela föreskrifter inom det skollagsreglerade området, se författningsförslaget i kapitel 1.

Föreskriftsrätten omfattar inte heller här samverkan mellan de som deltar i utbildningen, anställda i verksamheten och utbildningsanordnare enligt 3 kap. 19 § DL.

Utredningens förslag utvecklas i avsnitt 5.4.2. och 7.7.

4 kap.*1 § 1 st.*

Diskrimineringsombudsmannen ska utöva tillsyn över att denna lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen följs.

I *första stycket* har lagts till ”och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen”. Eventuella föreskrifter som meddelas av regeringen – eller efter regeringens bemyndigande – av en myndighet omfattas därmed av tillsynen.

Vi föreslår vidare att nu gällande andra meningen i första stycket om att ”ombudsmannen ska i första hand försöka få dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den” utgår. Förslagen behandlas i avsnitt 5.3.3.

1 § 3 st.

Statens skolinspektion ska dock för verksamhet som regleras i skollagen (2010:800) utöva tillsyn över att följande bestämmelser följs:

1. 2 kap. 5, 7 och 19 §§, och

2. 3 kap. 2, 3, 16 och 18–20 §§ och föreskrifter avseende dessa bestämmelser som har meddelats med stöd av denna lag.

Tredje stycket är nytt. Utredningens övergripande förslag som utvecklats i avsnitt 7.2 är att tillsynsansvaret för skollagsreglerad verksamhet överförs från DO till Statens skolinspektion (Skolinspektionen). Som framgått av avsnitt 6.3.2 avses med det skollagsreglerade området verksamhet enligt skollagen, vilket bl.a. innefattar förskola, grundskola och gymnasieskola, se dock även kommentaren till 26 kap. 4 § skollagen.

När det gäller tillsynen över 2 kap. DL avser överflyttningen endast området utbildning och verksamhet som regleras i skollagen. Det betyder att DO behåller tillsyn över all annan verksamhet som regleras i 2 kap. som arbetslivet, arbetsmarknadspolitisk verksamhet, viss näringsverksamhet, varor- och tjänster osv. Eftersom DO behåller tillsynen över diskrimineringsförbuden i arbetslivet betyder det att om t.ex. en lärare skulle diskrimineras av sin arbetsgivare faller det under DO:s tillsyn. DO behåller även tillsyn över annan utbildningsverksamhet än verksamhet som avses i skollagen. Det betyder t.ex. högskoleutbildning, utbildning vid folkhögskolor och studieförbund samt viss militär utbildning.

Bestämmelserna i 3 kap. DL om aktiva åtgärder omfattar dock endast arbetslivet och utbildning. Det betyder då för 3 kap. DL att när tillsynen för det skollagsreglerade området flyttas från DO till Skolinspektionen avser DO:s kvarstående tillsyn avseende aktiva åtgärder, arbetslivet och annan utbildning än den skollagsreglerade, t.ex. universitet och högskola.

För att tydliggöra Skolinspektionens framtida tillsynsansvar och avgränsa dem till de andra olika områden som anges i DL specificerar vi de olika paragraferna i vårt lagstiftningsförslag.

2 §

Av 6 kap. 2 § framgår att Diskrimineringsombudsmannen, Statens skolinspektion och vissa ideella föreningar får föra talan i domstol för en enskild som medger det.

I den nu gällande paragrafen hänvisas till att det av 6 kap. 2 § DL framgår att DO får föra talan för en enskild som medger det. Eftersom paragrafen ligger under rubriken ”Diskrimineringsombudsmannen” och ”Diskrimineringsombudsmannens uppgifter” avser paragrafen enbart Diskrimineringsombudsmannen.

Utredningen föreslår i avsnitt 7.2 att talerätten i mål om diskrimineringsersättning överförs från DO till Skolinspektionen för det skollagsreglerade området. Det betyder att det av paragrafen behöver framgå att även Skolinspektionen har talerätt. Utredningen föreslår därför även att rubriken ”Diskrimineringsombudsmannens uppgifter” ändras till ”Inledande bestämmelser” och att rubriken ”Diskrimineringsombudsmannen” flyttas så att den ligger efter denna paragraf.

Av 6 kap. 2 § framgår redan att även vissa ideella föreningar har talerätt. Vi menar att det är lämpligt att i denna paragraf även påminna om det. Den ändrade rubriksättningen möjliggör det.

5 § 1 och 2 st.

Den som inte fullgör sina skyldigheter att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder enligt 3 kap. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 16, 17 eller 18 §, lämna information enligt 3 kap. 12 § eller dokumentera enligt 3 kap. 13, 14 eller 20 § eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av dessa bestämmelser får föreläggas att fullgöra dem. Ett sådant föreläggande ska förenas med vite och meddelas av Nämnden mot diskriminering efter framställning av Diskrimineringsombudsmannen. Föreläggandet får riktas även mot staten som arbetsgivare eller som huvudman för utbildningsverksamhet.

Avser bristen 3 kap. 4–9 eller 12–14 §§ eller föreskrifter som meddelats med stöd av dessa bestämmelser, får en sådan framställning även göras av en central arbetstagarorganisation som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal.

Paragrafen anger rätten att besluta om vitesföreläggande mot den som inte fullgör sina skyldigheter att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder, att lämna information eller att dokumentera arbetet.

Första stycket är ändrat på så sätt att även föreskrifter som meddelats med stöd av dessa bestämmelser kan utgöra grund för att föreläggas att fullgöra dessa skyldigheter.

Andra stycket är ändrat på så sätt att centrala arbetstagarorganisationer som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal får med stöd av dessa bestämmelser eller föreskrifter, göra en framställan till Nämnden mot diskriminering om vitesföreläggande. Skillnaden mot tidigare är att det inte längre krävs att DO först förklarat att myndigheten inte vill göra en framställning. Utredningens förslag utvecklas i avsnitt 5.6.3.

6 a §

För Statens skolinspektions tillsyn gäller bestämmelserna i 26 kap. 2–23 och 27 §§ skollagen (2010:800).

Paragrafen är *ny*. Utredningen har i 7.2 föreslagit att skollagens administrativa sanktioner i 26 kapitlet ska gälla vid Skolinspektionens tillsyn av DL. Enligt vår bedömning bör även bestämmelserna om statlig kvalitetsgranskning ingå.

Det betyder då också förstås att DL:s sanktioner inte gäller för Skolinspektionen. 4 kap. 3–5 §§ är därför inte tillämpliga vid Skolinspektionens tillsyn. Det framgår av denna paragraf och av vårt förslag till rubriksättningen. ”Diskrimineringsombudsmannen” ska vara rubrik före 3 § och ”Statens skolinspektion” före 6 a §.

17 § 1 st.

Talan om utdömande av vite som har förelagts enligt denna lag förs vid tingsrätt av den som gjort framställningen enligt 5 §.

Paragrafen är ändrad på så sätt att, förutom DO, även centrala arbets- tagarorganisationer som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal får ansöka om utdömande av vite vid tingsrätt om den gjort en fram- ställning enligt 5 §. Förslaget behandlas i avsnitt 5.6.3.

6 kap.

2 §

Diskrimineringsombudsmannen får som part föra talan för en enskild som medger det. I mål enligt 1 § första stycket förs ombudsmannens talan i Arbetsdomstolen.

För verksamhet som regleras i skollagen (2010:800) är det i stället Statens skolinspektion som får föra talan för en enskild som medger det i mål enligt 2 kap. 5, 7 och 19 §§.

Även en ideell förening, som enligt sina stadgar har att ta till vara sina medlemmars intressen och som inte är en sådan arbetstagarorgani- sation som avses i 2 a § sista stycket, får som part föra talan för en en- skild som medger det.

För att få föra talan ska föreningen med hänsyn till sin verksamhet och sitt intresse i saken, sina ekonomiska förutsättningar att föra talan och förhållandena i övrigt vara lämpad att företräda den enskilde i målet.

2 a §

När Diskrimineringsombudsmannen, Statens skolinspektion eller en förening för sådan talan som avses i 2 § får de i samma rättegång också föra annan talan för den enskilde om han eller hon medger det.

För barn under 18 år som inte har ingått äktenskap krävs vårdnads- havarens eller vårdnadshavarnas medgivande.

När en arbetstagarorganisation har rätt att föra talan för den en- skilde enligt 4 kap. 5 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister, får ombudsmannen eller föreningen föra talan bara om arbetstagar- organisationen inte gör det.

Paragrafen 6 kap. 2 § föreslås genomgå redaktionella ändringar genom omdisponering av olika stycken och att det på grund av paragrafens längd sker en uppdelning i två paragrafer, 2 § och en *ny* 2 a §.

Det som är *nytt* är att vi föreslår att Skolinspektionen har rätt att föra talan för en enskild i stället för DO i mål om diskrimineringsersättning i skollagsreglerad verksamhet. Våra överväganden om det finns i avsnitt 7.2. Precis som tidigare ska de ideella föreningarna ha kvar sin talerätt för diskrimineringsersättning, såväl inom det området som DO utifrån våra förslag skulle ha kvar sin talerätt som inom det skollagsreglerade området i DL, där vi föreslår att Skolinspektionen ska ha talerätt i stället för DO. Vi har utvecklat skälen för det i avsnitt 7.4.

10 §

Bestämmelserna i rättegångsbalken om part ska gälla även den för vilken Diskrimineringsombudsmannen, Statens skolinspektion eller en förening för talan enligt denna lag såvitt gäller jävsförhållande, pågående rättegång, personlig inställelse samt förhör under sanningsförsäkran och andra frågor som rör bevisningen.

När en enskild för talan enligt denna lag får ombudsmannen, Skolinspektionen eller en förening inte väcka talan för den enskilde om samma sak.

11 §

Rättens avgörande i ett mål där Diskrimineringsombudsmannen, Statens skolinspektion eller en förening för talan för en enskild får överklagas av den enskilde, om det får överklagas av ombudsmannen, Skolinspektionen eller föreningen.

När rättens avgörande i ett mål som avses i första stycket har vunnit laga kraft får saken inte prövas på nytt på talan av vare sig den enskilde eller ombudsmannen, Skolinspektionen eller föreningen.

Paragraferna har anpassats till att Skolinspektionen föreslås föra talan på det skollagsreglerade området. Därtill har vissa smärre redaktionella ändringar genomförts. I sista stycket i båda paragraferna ändras termen Diskrimineringsombudsmannen av enhetlighetsskäl till ombudsmannen.

10.2 Förslag 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,

2. Nämnden mot diskriminering i ärende enligt diskrimineringslagen, eller

3. Statens skolinspektionen i ärende enligt 6 kap. skollagen (2010:800) och diskrimineringslagen.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

I denna paragraf punkten 3 föreslår vi en ändring som innebär att sekretess enligt paragrafen gäller hos Skolinspektionen också för ärenden som rör DL. Det är en nödvändig följdändring med hänsyn till att Skolinspektionen framöver kommer att hantera ärenden enligt DL. Ändringen innebär en utökning av sekretessen hos Skolinspektionen till ärenden som rör DL. Paragrafen är i övrigt oförändrad.

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

6 kap.

6 §

Arbetet med aktiva åtgärder innebär att bedriva ett förebyggande arbete för att motverka kränkande behandling av barn och elever genom att

1. undersöka om det finns risker för kränkande behandling eller repressalier i verksamheten,

2. analysera orsaker till upptäckta risker,

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

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

7 §

Huvudmannen ska inom varje särskild verksamhet bedriva ett arbete med aktiva åtgärder på sätt som anges i 6 §. Arbetet ska genomföras fortlöpande.

Åtgärder ska tidsplaneras och genomföras så snart som möjligt.

Förslagen i 6–8 samt 8 a och 8 b §§ (se förslag till 8–8 b §§ nedan) innebär att kraven om aktiva åtgärder för att förebygga kränkande behandling enligt skollagen samordnats med kraven om aktiva åtgärder enligt DL mot diskriminering inom det skolagsreglerade området. Det föreslås ske genom att motsvarande bestämmelser om aktiva åtgärder som enligt DL gäller för diskriminering för det skolagsreglerade området förs in i skollagen för kränkande behandling. Det krävs dock vissa justeringar i förhållande till DL. Förslaget i 6 och 7 §§ motsvarar 3 kap. 1–3 och 16 §§ DL. Det har dock förts samman i två paragrafer. Skälet är att det i arbetet mot kränkande behandling till skillnad från det mot diskriminering inte ingår ett främjande arbete, i stället avser det aktiva åtgärderna enbart ett förebyggande arbete, se avsnitt 7.6 Det betyder att det mesta som anges i 3 kap. 1 § DL inte på motsvarande sätt ska speglas i skollagen. Vidare behövs ingen uppdelning i arbete respektive utbildning.

Kravet om aktiva åtgärder avser varje särskild verksamhet. Skälet är att det är angeläget att arbetet utförs på t.ex. varje skolenhet, inte övergripande. Detta är en anpassning till skollagens systematik.

8 §

Huvudmannen ska ha riktlinjer och rutiner för varje särskild verksamhet i syfte att förhindra kränkande behandling.

Huvudmannen ska följa upp och utvärdera de riktlinjer och rutiner som finns enligt första stycket.

Förslaget motsvarar DL:s bestämmelse om riktlinjer och rutiner för att förhindra trakasserier och sexuella trakasserier i 3 kap. 18 §. Syftet med riktlinjerna är att tydliggöra att huvudmannen inte accepterar kränkande behandling. Rutinerna ska ge praktisk vägledning om hur huvudmannen hanterar kränkande behandling. Det ska framgå av rutinen till vem den som upplever sig utsatt kan vända sig till och

vem som ansvarar för att den påstådda händelsen eller händelserna utreds, jämför avsnitt 4.2.3.

Det ska noteras att 3 kap. 18 § DL, som avser utbildning, till skillnad från motsvarande bestämmelse för arbetslivet, 3 kap. 6 § DL saknar krav om riktlinjer och rutiner för repressalier. Eftersom vårt övergripande syfte är att skapa enhetliga bestämmelser för arbetet med aktiva åtgärder inom det skollagsreglerade området för både diskriminering och kränkande behandling omfattar inte heller vårt förslag repressalier.

8 a §

I arbetet med aktiva åtgärder ska huvudmannen samverka med barn, elever och anställda i verksamheten.

8 b §

Huvudmannen ska varje år skriftligen dokumentera arbetet med aktiva åtgärder enligt 6–8 a §§.

Dokumentationen ska innehålla

- 1. en redogörelse för alla delar av arbetet som det beskrivs i 6 och 7 §§,*
- 2. en redogörelse för de åtgärder som vidtas och planeras enligt 8 §, och*
- 3. en redogörelse för hur samverkansskyldigheten enligt 8 a § fullgörs.*

Paragraferna är *nya*. Förslaget i 8 a § motsvarar DL:s 3 kap. 19 § och 8 b § DL:s 3 kap. 20 §. Förslagen är utvecklade i avsnitt 7.6.

8 c §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om kraven på huvudmannen när det gäller

- 1. arbetet med aktiva åtgärder enligt 6–8 §§, och*
- 2. dokumentation enligt 8 b §.*

Paragrafen är *ny*. Utredningen har föreslagit att det förs in en ny paragraf i DL med innebörd att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska kunna meddela föreskrifter om de aktiva åtgärderna. Som framgår avser det samtliga bestämmelser om aktiva åtgärder utom bestämmelsen om samverkan. Vi har även föreslagit att det i en ny diskrimineringsförordning framgår att det som huvudregel ska vara DO som ska kunna meddela föreskrifter för bestämmelserna om de aktiva åtgärderna i DL, men att föreskrifträtten inte omfattar verksamhet som regleras i skollagen, se författningsförslaget i kapitel 1. Förslaget är utvecklat i avsnitt 5.4.2. För aktiva åtgärder mot diskriminering i DL föreslår vi för det skollagsreglerade området i DL att det i stället ska vara Skolverket som ska meddela dessa föreskrifter, se författningsförslaget och avsnitt 7.7

Enligt gällande lagstiftning saknas även i skollagen ett bemyndigande som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att meddela föreskrifter för de aktiva åtgärderna mot kränkande behandling. Som framgår ovan föreslår vi att det i skollagen införs motsvarande bestämmelser om aktiva åtgärder för att förhindra kränkande behandling som redan gäller i DL för diskriminering. Behovet av att förtydliga dessa i föreskrifter är därför samma.

26 kap.

3 § 3 st.

Av 4 kap. 1 § diskrimineringslagen (2008:567) framgår att Skolinspektionen även har tillsyn över att följande bestämmelser i diskrimineringslagen följs för verksamhet som regleras i skollagen (2010:800):

1. 2 kap. 5, 7 och 19 §§, och

2. 3 kap. 2, 3, 16 och 18–20 §§ och föreskrifter avseende dessa bestämmelser som har meddelats med stöd av denna lag.

Stycket är *nytt*. Paragrafen är en hänvisning till att det även i DL finns bestämmelser om tillsyn.

26 kap.**4 § 2 st.**

Kommunens tillsyn enligt första stycket omfattar inte tillsyn över att bestämmelserna i 6 kap. och i diskrimineringslagen (2008:567) följs.

Som utvecklats i 7.2 föreslår vi att Skolinspektionen alltid, på samma sätt som redan gäller för 6 kap. skollagen, ska ha tillsyn över bestämmelserna om diskriminering i DL för det skollagsreglerade området, även om det avser sådan verksamhet som kommunen har tillsyn över. Vi föreslår därför att det i paragrafen läggs till en hänvisning till bestämmelserna i DL.

Referenser

Lagar

Regeringsformen.

Brottsbalken.

Jordabalken.

Rättegångsbalken.

Äktenskapsbalken.

Skadeståndslagen (1972:207).

Arbetsmiljölagen (1977:1160).

Lag (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Jämställdhetslagen (1979:1118), upphävd den 1 januari 1992.

Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Lag (1982:80) om anställningsskydd.

Jämställdhetslagen (1991:433), upphävd den 1 januari 2009.

Högskolelagen (1992:1434).

Lag (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

Fiskelagen (1993:787).

Lag (1985:206) om viten.

Lag (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

Lag (1999:130) om åtgärder i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning.

Lag (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning upphävd 1 januari 2009.

- Lag (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning, upphävd 1 januari 2009.
- Lag (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan upphävd 1 januari 2009.
- Lag (2003:307) om förbud mot diskriminering, upphävd 1 januari 2009.
- Livsmedelslagen (2006:804).
- Lag (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever, upphävd 1 januari 2009.
- Diskrimineringslagen (2008:567).
- Lag (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen.
- Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).
- Skollagen (2010:800).
- Plan- och bygglagen (2010:900).
- Förvaltningslagen (2017:900).
- Varumärkeslagen (2020:1877).

Förordningar

- Arbetsmiljöförordning (1977:1166).
- Förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet.
- Högskoleförordningen (1993:100).
- Förordningen (2008:1328) med instruktion för Nämnden mot diskriminering.
- Förordning (2008:1401) med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen.
- Förordning med instruktion för Arbetsmiljöverket (2007:913).
- Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.
- Förordningen (2011:686) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen.

Myndighetsföreskrifter

Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2001:1) Systematiskt arbetsmiljöarbete.

Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2015:4) Organisatorisk och social arbetsmiljö.

Europarådet

Den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Internationella överenskommelser

FN:s generalförsamling, Resolution A/RES/48/134, den 20 december 1993.

EU-direktiv

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.

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

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, EUT 2004 L 373.

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

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.

Dataskyddsförordningen (GDPR) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), EUT 2016 L 119.

Offentligt tryck

Propositioner

- Prop. 1981/82:142, *Om ändring i brottsbalken (ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet)*.
- Prop. 1990/91:113, *Om en ny jämställdhetslag, m.m.*
- Prop. 1978/79:175, *Med förslag till lag om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet m.m.*
- Prop. 1994/95:23, *Ett effektivare brottmålsförfarande.*
- Prop. 2000/01:68, *Ersättning för ideell skada.*
- Prop. 2005/06:38, *Trygghet, respekt och ansvar – om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling.*
- Prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering.*
- Prop. 2014/15:131, *Skattetillägg – Dubbelprövningsförbudet och andra rättssäkerhetsfrågor.*
- Prop. 2015/16: 135, *Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter.*
- Prop. 2015/16:118, *Sanktionsavgifter för andra aktörer på fiskets område än yrkesfiskare.*
- Prop. 2017/18 :165, *Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan.*
- Prop. 2016/17:22, *Effektiv bekämpning av marknadsmissbruk.*

Statens offentliga utredningar; SOU

- SOU 1978:38, *Jämställdhet i arbetslivet.*
- SOU 1990:41, *Tio år med jämställdhetslagen – utvärdering och förslag.*

- SOU 1992:61, *Ett reformerat åklagarväsende.*
- SOU 2004:50, *Skolans ansvar för kränkningar av elever.*
- SOU 2004:100, *Tillsyn – Förslag om tydligare och effektivare offentlig tillsyn.*
- SOU 2006:22, *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning.*
- SOU 2010:7, *Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden.*
- SOU 2010:99, *Flickor, pojkar, individer – om betydelsen av jämställdhet för kunskap och utveckling i skolan.*
- SOU 2013:38, *Vad bör straffas?*
- SOU 2014:41, *Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering.*
- SOU 2016: 87, *Bättre skydd mot diskriminering.*
- SOU 2020:7, *Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem.*

Ds

- Ds 2001:10, *Skadestånd vid kränkning.*
- Ds 2014:1, *Gröna boken: riktlinjer för författningsskrivning.*
- Ds 2019:4, *Förslag till en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige.*

Skrivelser och utskottsbetänkanden

- Bet. 1981/82 JuU53, *Om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet.*
- Rskr. 1981/82:328.
- Skr. 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.*
- Bet. 1994/95: JuU2.
- Rskr. 1994/95:40.
- Skr. 2016/17:10, *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid.*

Skr. 2019/20, *Riksrevisionens rapport om diskrimineringslagens krav på lönekartläggning.*

Kommittédirektiv

Dir. 2002:11 *Kommittédirektiv – En sammanhållen diskrimineringslagstiftning.*

Dir. 2012:80, *Aktiva åtgärder för att förebygga diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter.*

Dir. 2015:129, *Tilläggsdirektiv till utredningen bättre möjligheter att motverka diskriminering.*

Övrigt från regeringen

Ku2018/01543/RS, *Utkast till Lagrådsremiss, Stärkt skydd mot diskriminering i skolan.*

Regeringskansliet, *Vägledning för statliga myndighetsstyrelser*, 2008.

U2020/04703/GV, *promemoria 2020-09-11, En mer likvärdig och effektiv tillsyn.*

Praxis

Högsta domstolen

NJA 2014 s. 499 I och II.

NJA 2016 s. 596.

NJA 2019 s. 1094.

Högsta domstolen dom meddelad den 3 juli 2020 i mål T 4238-19.

Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten)

RÅ 1990 ref. 39.

RÅ 1994 ref. 29.

HFD 2020 ref. 28.

Arbetsdomstolen

AD nr 44/15.

Hovrätterna

RH 2006:42, Hovrätten för Västra Sverige, målnummer B 3688-05.

RH 2014:33, Hovrätten för Övre Norrland, målnummer T 555-12.

Nämnden mot diskriminering

Ä 1-09 Diskrimineringsombudsmannen / Holmen Paper AB.

Ä 1-13 Officersförbundet / Försvarmakten.

Ä 2-13 Vision / Halmstad kommun.

Ä 3-1 Fackförbundet ST / Staten genom Statens
institutionsstyrelse.

Ä 1-15 Försvarsförbundet / Försvarmakten.

EU-domstolen

Dom av den 22 april 1997, Draehmpaehl mot Urania Immobilien-
service OHG, EU:C:1997:2018, C-180/95.

Myndighetsbeslut

Diskrimineringsombudsmannen

GRA 2017/75.

GRA 2017/122.

GRA 2017/397.

GRA 2017/474.

TIL 2018/213.

TIL 2018/342.

TIL 2018/428.

GRA 2019/152.

Riksdagens ombudsmän

JO 1998/99 s. 407.

Övrigt

Arbetsordning för Nämnden mot diskriminering, senast uppdaterad den 22 november 2019.

Skolinspektionens yttrande över utkast till lagrådsremiss Stärkt skydd mot diskriminering i skolan.

Litteratur, rapporter m.m.

Diskrimineringsombudsmannen. Rapport, *Rätten till sjukvård på lika villkor*, 2012.

Lavin, R., *Viteslagstiftningen – en kommentar*, 2017.

Lorentzon, K., *Karnov- och Lexinokommentarer till viteslagen*.

Riksrevisionen, RIR 2019:16. Rapport. *Diskrimineringslagens krav på lönekartläggning – ett trubbigt verktyg för att minska löneskillnader mellan könen*, 2019.

Ulväng, P., *Straffbegreppet, SvJT 100 år (festskrift)*, 2016.

Statskontoret. Rapport 1997:7, *Statens nämndmyndigheter*.

Statskontoret. Rapport 2011:4 *Aktiva åtgärder mot diskriminering – effekter och kostnader*.

Statens Skolinspektion, *Årsredovisning 2019*.

Statens Skolverk, *Årsredovisning 2018*.

Rapport från Läkemedelsverket, dnr: 4.3.1-2019-019713.

Samverkan vid tillsyn över apoteksmarknaden.

Kommittédirektiv 2018:99

En effektiv och ändamålsenlig tillsyn över diskrimineringslagen

Beslut vid regeringssammanträde den 30 augusti 2018

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över vilka åtgärder som behövs för att säkerställa efterlevnad av bestämmelserna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen (2008:567). Vidare ska utredaren se över tillsynsansvaret över diskrimineringslagen när det gäller verksamhet enligt skollagen (2010:800).

Utredaren ska bl.a.

- överväga om nuvarande bestämmelser i diskrimineringslagen om tillsyn vad gäller aktiva åtgärder är ändamålsenliga för en effektiv efterlevnad av bestämmelserna och vid behov föreslå ändringar som kan leda till en ökad efterlevnad,
- analysera hur tillsynen över bestämmelserna i diskrimineringslagen när det gäller det skollagsreglerade området i sin helhet kan flyttas till Statens skolinspektion, och
- lämna nödvändiga och fullständiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2019.

Säkerställa att diskrimineringslagens bestämmelser om aktiva åtgärder följs

Principerna om likabehandling och icke-diskriminering är grundläggande mänskliga rättigheter. Diskrimineringsrätten och regleringen av Diskrimineringsombudsmannens (DO) uppdrag bygger i stor utsträckning på EU-rättslig lagstiftning. Diskrimineringslagen syftar till att värna principen om alla människors lika värde och allas rätt att bli behandlade som individer på lika villkor.

Diskrimineringslagen innehåller en skyldighet för arbetsgivare och vissa utbildningsanordnare att arbeta med s.k. aktiva åtgärder. Bestämmelserna om aktiva åtgärder i 3 kap. diskrimineringslagen syftar till att arbetsgivare och utbildningsanordnare ska arbeta förebyggande och främjande för att inom sin verksamhet motverka diskriminering och i övrigt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

DO ska utöva tillsyn över att lagen följs. Med tillsyn enligt lagen avses en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller kraven i lagen om aktiva åtgärder. DO ska i första hand försöka få dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den. Arbetsgivare eller utbildningsanordnare som inte följer bestämmelserna kan föreläggas att vid vite fullgöra sina skyldigheter (4 kap. 5 § diskrimineringslagen). Ett sådant föreläggande meddelas av Nämnden mot diskriminering efter framställning av DO.

Utredningen om aktiva åtgärder mot diskriminering, som hade i uppdrag att se över frågan om sanktionssystemet kopplat till aktiva åtgärder behövde förändras, kom i betänkandet Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering (SOU 2014:41) fram till att vite skulle kvarstå som sanktionsform. Regeringen delade i propositionen Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter (prop. 2015/16:135) denna bedömning och uttalade att det för att kraven på aktiva åtgärder ska kunna bli effektiva krävs att de kan förenas med en vitessanktion. Möjligheten att ansöka om vitesföreläggande har dock utnyttjats i begränsad utsträckning sedan år 2009 då lagen trädde i kraft. Någon ökning har inte skett efter att de nya reglerna om aktiva åtgärder trädde i kraft den 1 januari 2017.

För att aktiva åtgärder ska vara ett effektivt medel för att i praktiken nå lika rättigheter och möjligheter är det viktigt att bestämmelserna följs. Under hösten 2017 framkom i samband med metoo-upproppen många vittnesmål om sexuellt våld och trakasserier på en stor mängd arbetsplatser och i skolan. Dessa uppgifter visar att det kan finnas ytterligare behov av tydligare sanktioner mot arbetsgivare och utbildningsanordnare som inte lever upp till diskrimineringslagens krav. Vidare kan det finnas behov av andra åtgärder för att säkerställa att DO:s tillsynsverksamhet ger ett effektivt skydd mot trakasserier och diskriminering.

I handlingsplanen för jämställda livsinkomster som regeringen beslutade om i december 2017 (A2017/02477/ARM), aviserades att ”för att uppnå målet om ett samhälle fritt från diskriminering avser regeringen att tillsätta en utredning för att analysera och se över behovet av effektivare sanktionsmöjligheter kopplat till efterlevnaden av bestämmelserna om aktiva åtgärder, inkl. lönekartläggningar”.

Trots att diskriminering på grund av kön är förbjuden och att det finns tydliga krav på arbetsgivare att genomföra lönekartläggning i syfte att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga löneskillnader i diskrimineringslagen finns det tecken på att lagen inte följs i tillräckligt hög grad.

DO har inom ramen för ett regeringsuppdrag om särskilda insatser för att motverka diskriminering på arbets- och bostadsmarknaden (Ku2017/01798/DISK) gjort en enkätundersökning. Undersökningen visar att reglerna om aktiva åtgärder inte är tillräckligt kända bland arbetsgivare och att de inte heller har lett till ett förändrat eller utvecklat arbetssätt. Exempelvis framkom att mer än hälften av arbetsgivarna inte kände till de nya reglerna om aktiva åtgärder som trädde i kraft den 1 januari 2017. På frågan om vad diskrimineringslagen innebär för arbetsgivare svarade bara en av sex att de behöver arbeta med aktiva åtgärder.

Regeringen verkar för att diskrimineringslagen ska vara så heläckande och effektiv som möjligt. För att ge diskrimineringslagen ett verkligt genomslag i samhället krävs att de som omfattas av bestämmelserna i lagen dels har kännedom om dessa, dels har viljan att följa reglerna. Dessutom krävs att det finns en effektiv tillsyn över lagen med effektiva sanktioner när bestämmelserna inte följs. Det behöver säkerställas att de verktyg som tillsynsmyndigheten har för sin tillsyn enligt diskrimineringslagen är ändamålsenliga och rättssäkra.

Utredaren ska därför

- analysera om nuvarande bestämmelser i diskrimineringslagen om tillsyn över aktiva åtgärder är ändamålsenliga för en effektiv efterlevnad av lagen och vid behov föreslå ändringar som kan leda till en ökad efterlevnad,
- utifrån sina överväganden lämna nödvändiga och fullständiga författningsförslag, och
- utifrån analysen även lämna andra förslag som kan säkerställa att diskrimineringslagens bestämmelser om aktiva åtgärder följs.

Tillsynen över diskriminering på skolområdet

Regeringskansliet (Kulturdepartementet) remitterade den 10 juli 2018 ett utkast till lagrådsremissen Stärkt skydd mot diskriminering i skolan (Ku2018/01543/RS). Där föreslås att Statens skolinspektion, tillsammans med DO, får rätt att som part föra talan om diskrimineringsersättning för en enskild som medger det i renodlade mål om diskriminering i skollagsreglerad verksamhet. Vidare föreslås att tillsynen över diskrimineringslagens bestämmelser om aktiva åtgärder mot diskriminering när det gäller verksamhet enligt skollagen flyttas från DO till Skolinspektionen.

Genom förslagen i utkastet till lagrådsremiss behålls bestämmelserna om diskriminering samlad i diskrimineringslagen samtidigt som barnens och elevernas skydd mot diskriminering i skolan förstärks.

Bakgrunden till lagförslagen har analyserats senast i betänkandet Bättre skydd mot diskriminering (SOU 2016:87) där det konstateras att elever som utsatts för diskriminering, som sexuella trakasserier, i praktiken har sämre möjligheter till upprättelse och ersättning än elever som utsatts för annan kränkande behandling. Detta eftersom DO och Skolinspektionen har olika förhållningssätt till sina uppdrag. Det är mycket viktigt att skyddet mot alla former av kränkningar på skolområdet är starkt, inte minst på grund av att barn genom skolplikten är skyldiga att delta i skolans verksamhet.

De remitterade förslagen avser att stärka skyddet mot diskriminering och främjandet av lika rättigheter och möjligheter för barn och elever inom det skollagsreglerade området. Lagförslagen föreslås träda i kraft under våren 2019. Det finns dock skäl att nu även låta

utreda frågan om hur ansvaret för tillsynen över diskrimineringslagen, när det gäller det skollagsreglerade området, helt kan flyttas över och ligga på Skolinspektionen. Det skulle innebära att Skolinspektionen får tillsynsansvaret även över diskrimineringsförbuden i 2 kap. diskrimineringslagen. Denna fråga är komplicerad rättsligt och behöver utredas ytterligare. I avvaktan på detta ser regeringen fram emot att få ta del av remissinstansernas synpunkter på det remitterade förslaget om hur de huvudsakliga bristerna i det nuvarande regelverket kan lösas snarast utifrån ett barn- och elevperspektiv.

Utredaren ska därför

- analysera hur tillsynen över bestämmelserna i diskrimineringslagen när det gäller det skollagsreglerade området i sin helhet kan flyttas från DO till Statens skolinspektion, och
- lämna nödvändiga och fullständiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera och redovisa förslagets konsekvenser i enlighet med i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Även de personella konsekvenserna av förslagen ska redovisas. Förslagen ska kostnadsberäknas och utredaren ska lämna förslag till finansiering utifrån befintliga ramar. Utredaren ska redogöra för om förslagen har några konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Dessutom ska utredaren beakta barnrättsperspektivet utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från de myndigheter och organisationer inom civila samhället som är särskilt berörda av de frågor som uppdraget omfattar, bl.a. DO, Statens Skolinspektion, Statens skolverk samt antidiskrimineringsbyråerna. Utredaren ska också föra en dialog med företrädare för arbetsmarknadens parter.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2019.

(Kulturdepartementet)

Kommittédirektiv 2019:63

Tilläggsdirektiv till utredningen En effektiv och ändamålsenlig tillsyn över diskrimineringslagen

Beslut vid regeringssammanträde den 19 september 2019

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 30 augusti 2018 kommittédirektiv om en effektiv och ändamålsenlig tillsyn över diskrimineringslagen (dir. 2018:99). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 30 september 2019.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 oktober 2020.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Kommittédirektiv 2020:102

Tilläggsdirektiv till Utredningen om en effektiv och ändamålsenlig tillsyn över diskrimineringslagen (A 2019:03)

Beslut vid regeringssammanträde den 1 oktober 2020

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 30 augusti 2018 kommittédirektiv om en effektiv och ändamålsenlig tillsyn över diskrimineringslagen (dir. 2018:99). Utredaren ska bl.a. se över vilka åtgärder som behövs för att säkerställa att bestämmelserna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen (2008:567) följs.

Genom tilläggsdirektiv (dir. 2019:63) förlängdes utredningstiden så att uppdraget skulle redovisas senast den 1 oktober 2020.

Utredaren får nu i uppdrag att

- ta ställning till hur diskrimineringsskyddet i viss offentlig verksamhet kan ändras för att skyddet mot diskriminering ska bli så heltäckande som möjligt,
- ta ställning till om det behövs åtgärder för att stärka skyddet mot diskriminering i de fall det inte finns en enskild skadelidande, och
- bedöma om det finns behov av ytterligare åtgärder för att skydda arbetstagare som diskrimineras trakasseras och hotas av personer som inte är anställda på arbetsplatsen.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2021. Ett delbetänkande som avser delarna i de ursprungliga direktiven ska dock lämnas senast den 15 december 2020.

Uppdraget att ta ställning till skyddet mot diskriminering i viss offentlig verksamhet

Skyddet mot diskriminering i offentlig verksamhet ser i dag olika ut. Vid vissa myndigheter, däribland rättsvårdande myndigheter, finns ett svagare diskrimineringskydd för enskilda än vid andra myndigheter. Skyddet i det förstnämnda fallet är nämligen begränsat till när offentligt anställda bistår allmänheten med upplysningar, vägledning, råd eller annan sådan hjälp eller på annat sätt i sin anställning har kontakt med allmänheten (2 kap. 17 § diskrimineringslagen). Förbudet mot diskriminering gäller alltså den anställdes bemötande och inte verksamheten som sådan. På andra samhällsområden tar diskrimineringsförbudet i stället sikte på verksamheten, det gäller t.ex. socialtjänst- och utbildningsområdet.

Enskilda personer har alltså ett svagare skydd mot diskriminering i kontakter med vissa myndigheter än med andra. Det har också visat sig att den nuvarande bestämmelse har varit svår att tillämpa.

Utredningen om bättre möjligheter att motverka diskriminering fick i uppdrag att analysera och ta ställning till om en ändring av regleringen om skydd mot diskriminering i offentlig verksamhet behövs (dir. 2015:129). Av utredningens betänkande Bättre skydd mot diskriminering (SOU 2016:87) framgår att det finns två problem med dagens reglering. För det första är skyddet i sådan offentlig verksamhet som avses i 2 kap. 17 § diskrimineringslagen inte tillräckligt och ett fullständigt skydd finns endast på de samhällsområden som omfattas av ett annat diskrimineringsförbud. För det andra är bestämmelsen svårtillämpad då det finns gränsdragningsproblem och bevis-svårigheter. Utredningen framförde att det inte var görligt att arbeta fram ett lagförslag om ett ökat skydd mot diskriminering i offentlig verksamhet utan ansåg att frågan bör utredas särskilt.

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har i en skrivelse till regeringen påtalat att bestämmelsen i 2 kap. 17 § diskrimineringslagen begränsar enskildas skydd mot diskriminering i förhållande till vissa myndigheter och anser att frågan bör utredas. Myndigheten har tagit emot ett förhållandevis stort antal anmälningar som har bedömts

falla inom den aktuella bestämmelsens tillämpningsområde men inte i något fall drivit ärendet vidare till en domstolsprocess. DO:s möjligheter att bedriva tillsyn är begränsade vilket ter sig otillfredsställande i förhållande till de skyldigheter som åligger staten enligt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och Europakonventionen.

Principen om icke-diskriminering är central i FN:s och Europarådets konventioner om mänskliga rättigheter. Internationella granskningsorgan för mänskliga rättigheter, som exempelvis Europarådets kommission mot rasism och intolerans, har påtalat i sin granskning av Sverige att skyddet mot diskriminering inte är heltäckande och bör ses över.

Det behöver därför lämnas förslag på hur diskrimineringskyddet i offentlig verksamhet kan ändras för att skyddet mot diskriminering ska bli så heltäckande som möjligt.

Utredaren ska därför

- föreslå hur det nuvarande skyddet mot diskriminering i offentlig verksamhet kan ändras för att det ska bli ett så heltäckande skydd mot diskriminering som möjligt, och
- lämna nödvändiga och fullständiga författningsförslag.

Uppdraget att ta ställning till skyddet mot diskriminering i de fall det saknas en enskild skadelidande

Diskrimineringslagens bestämmelser förutsätter att diskrimineringsförbudet har överträtts i förhållande till en enskild person för att diskrimineringsersättning ska kunna utdömas. I de fall en grupp av personer som tillhör en av diskrimineringslagens skyddade kategorier missgynnas finns inte någon sådan möjlighet att utdöma ersättning. Exempelvis om en arbetsgivare i annonsering av en tjänst utesluter en skyddad grupp i diskrimineringslagen från möjligheten till arbete hos arbetsgivaren, så kan agerandet innebära att personer avskräcks från att söka arbete där. Annonseringen kan då ha en diskriminerande verkan.

Diskrimineringsrätten bygger i stor utsträckning på EU-rättslig lagstiftning, de s.k. likabehandlingsdirektiven. Enligt EU-domstolens dom i mål C-54/07 (Firma Feryn) utgör omständigheten att en arbetsgivare offentligt uttalat att denne inte kommer att anställa arbets-

tagare med visst etniskt ursprung direkt diskriminering avseende anställning, i den mening som avses i rådets direktiv 2000/43/EG, eftersom sådana uttalanden starkt kan avskräcka vissa arbetssökande från att anmäla sitt intresse för ett arbete och följaktligen utgöra ett hinder för deras tillträde till arbetsmarknaden. Vidare konstaterar EU-domstolen att även när det inte finns någon identifierbar person som har utsatts för diskriminering krävs det enligt direktivet att de sanktioner som ska tillämpas på överträdelse av de nationella bestämmelser som antas i enlighet med detta direktiv är effektiva, proportionerliga och avskräckande.

DO har i en skrivelse till regeringen (A2019/02277/MRB) framhållit att det inte finns några sanktioner för vissa typer av överträdelse av diskrimineringsförbuden i diskrimineringslagen, nämligen när det gäller överträdelse som inte specifikt avser en viss person utan som träffar en hel grupp, och där det antingen inte finns någon identifierbar skadelidande, eller i vart fall inte någon som är villig att väcka talan om diskrimineringsersättning. DO framhåller att avsaknaden av sanktioner för sådana överträdelse riskerar att underminera respekten för diskrimineringsförbuden. DO bedömer vidare att Sverige inte lever upp till kraven på effektiva och avskräckande sanktioner som följer av de unionsrättsliga likabehandlingsdirektiven.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det behövs ytterligare åtgärder för att stärka skyddet mot diskriminering i de fall det inte finns en enskild skadelidande, och
- utifrån sina överväganden lämna nödvändiga och fullständiga förslagsförslag.

Uppdraget att bedöma om det finns behov av ytterligare åtgärder vid diskriminering, trakasserier och hot mot arbetstagare

Ingen anställd ska behöva utstå diskriminering, trakasserier och hot på sin arbetsplats på grund av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. I samband med metoo-upproppen har anställda vittnat om upplevd diskriminering och trakasserier från t.ex. kunder och brukare.

Arbetsmiljöverket har återkommande granskat och gjort mätningar av förekomsten av sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön i arbetslivet. Arbetsmiljöundersökningen från 2017 visar att omkring 6 procent av de sysselsatta hade varit utsatta för sexuella trakasserier från andra personer än chefer och arbetskamrater minst någon gång den senaste 12-månadersperioden. Det kunde till exempel vara kunder, patienter, klienter, passagerare eller elever som utsatt anställda för trakasserier. Andelen var högst bland unga kvinnor i åldern 16–29 år där var fjärde person hade varit utsatt.

Av arbetsmiljöundersökningen framgår det även att omkring en av tio män och två av tio kvinnor hade varit utsatta för våld eller hot om våld i arbetet minst någon gång under den senaste 12-månadersperioden. Högst var andelen bland unga kvinnor i åldern 16–29 år där närmare var fjärde person hade varit utsatt. Bland personer som är sysselsatta i försäljningsyrken inom detaljhandeln m.m. och butikspersonal har drygt två femtedelar varit i konflikt eller bråk med andra personer än arbetskamrater och chefer, nästan var femte varit utsatt för hot eller våld samt var femte varit utsatt för sexuella trakasserier från andra personer än chefer och arbetskamrater.

Enligt diskrimineringslagen är arbetsgivare skyldiga att utreda och vidta åtgärder mot diskriminering. Om en arbetsgivare får kännedom om att en arbetstagare anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier av kollegor på en arbetsplats, har arbetsgivaren en skyldighet att utreda och åtgärda trakasserier, dvs. förhindra fortsatta trakasserier. Om arbetsgivaren inte uppfyller denna skyldighet kan arbetsgivaren bli skyldig att betala diskrimineringsersättning till den utsatta arbetstagaren (2 kap. 3 §, 5 kap. 1 § diskrimineringslagen).

Enligt 3 kap. 2 § arbetsmiljölagen (1977:1160) har arbetsgivare en skyldighet att vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall. I Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) finns bestämmelser om att arbetsgivare regelbundet ska undersöka och bedöma vilka risker som kan förekomma i verksamheten. I föreskrifterna finns också regler om att arbetsgivaren ska vidta åtgärder för att komma till rätta med riskerna i arbetsmiljön. Enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4) ska arbetsgivaren klargöra att kränkande särbehandling inte accepteras i verksamheten. Arbetsgivaren ska vidta åtgärder för att mot-

verka förhållanden i arbetsmiljön som kan ge upphov till kränkande särbehandling (13 §). Arbetsgivaren ska också se till att det finns rutiner för hur kränkande särbehandling ska hanteras (14 §). Arbetsgivare ska enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter om våld och hot i arbetsmiljön (AFS 1993:2) utreda risker för våld eller hot om våld som kan finnas i arbetet samt vidta de åtgärder som kan föranledas av utredningen. Exempelvis ska arbetet ordnas så att risk för våld eller hot om våld så långt som det är möjligt förebyggs (3 §). Innebär en arbetsuppgift påtaglig risk för våld eller hot om våld får den inte utföras som ensamarbete (8 §).

Det behöver klargöras utifrån nuvarande bestämmelser i diskrimineringslagen och arbetsmiljölagstiftningen om det finns behov av ytterligare åtgärder för skydd av arbetstagare som diskrimineras, trakasseras och hotas av personer som inte är anställda på arbetsplatsen, exempelvis av kunder eller brukare.

Utredaren ska därför

- bedöma om det finns behov av ytterligare åtgärder för att skydda arbetstagare som diskrimineras, trakasseras och hotas av personer som inte är anställda på arbetsplatsen, och
- utifrån sina överväganden lämna nödvändiga och fullständiga författningsförslag.

Redovisning av uppdraget

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 oktober 2021. Ett delbetänkande som avser delarna i de ursprungliga direktiven ska dock lämnas senast den 15 december 2020.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

TEKNISK RAPPORT

UNDERSÖKNING GENOMFÖRD MED WEBBENKÄT INOM
UTREDNINGEN OM EN EFFEKTIV OCH ÄNDAMÅLSENLIG TILLSYN
ÖVER DISKRIMINERINGSLAGEN (A 2019:03)

ÅR 2020

Innehåll

1. Bakgrund, om undersökningen	3
1.1 Syftet med undersökningen	3
1.2 Genomförande	4
1.2.1 Insamlingsmetod och period	4
1.2.2 Population och register	5
1.2.3 Variablerna och Frågorna	5
1.2.4 Bearbetningar och tabellframställning	5
1.2.5 Svarsandelar, bortfall och täckning	6
1.2.6 Representativitet och statistisk säkerhet	7
2. Bilagor	11
2.1 Missivbrevet	11
2.2 Enkäten	12
2.3 Resultattabeller från undersökningen	18

1. Bakgrund, om undersökningen

Sweco Society har genomfört en statistisk undersökning med hjälp av en webbenkät på uppdrag av Regeringskansliets utredning En effektiv och ändamålsenlig tillsyn över diskrimineringslagen (A 2019:03). Utredningen ska bland annat se över vilka åtgärder som behövs för att säkerställa efterlevnad av bestämmelserna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen. Genom att genomföra en riktad enkätundersökning till företag och organisationer (regioner samt kommuner) som tidigare svarat på frågor från Diskrimineringsombudsmannen kan utredningen försöka få en övergripande bild om vilka brister som kan finnas i regelverket idag.

En särskild utredare är tillsatt för att bland annat se över vilka åtgärder som behövs för att säkerställa efterlevnad av bestämmelserna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen (2008:567). Baserat sen på analysen ska utredningen överväga om nuvarande bestämmelser i diskrimineringslagen om tillsyn vad gäller aktiva åtgärder är ändamålsenliga för en effektiv efterlevnad av bestämmelserna och vid behov föreslå ändringar som kan leda till en ökad efterlevnad.

I nuläget saknas information om vad som behövs för att arbetsgivare ska kunna utföra arbetet med aktiva åtgärder inom sin verksamhet mer ändamålsenligt och effektivt. Genom att vända sig till de som Diskrimineringsombudsmannen (DO) vänt sig till tidigare vill utredningen skapa sig en bild av hur arbetet med aktiva åtgärder inom diskrimineringslagen upplevs av företag, regioner och kommuner.

Registret med företag, regioner och kommuner som DO kontaktat hämtades in från DO. En sökning i diariet krävdes eftersom en sammanställd lista med mejladresserna inte fanns från början. Registrets kontaktpuppgifter bearbetades till viss del av utredningen och bearbetades också av Sweco för att få till en så bra kvalitet som möjligt i uppgifterna som till exempel mejladresser.

En webbenkät skickades ut med 17 frågor. I inledningen fick respondenterna ange inom vilken huvudsaklig bransch man har sin verksamhet, hur många anställda man har samt om vem som arbetar i huvudsak med frågor om eventuell diskriminering på arbetsplatsen.

Redovisningen av undersökningens resultat sammanställdes i form av aggregerade tabeller och diagram samt en teknisk rapport. Respondenterna informerades om att de var anonyma. Det fanns inte ett intresse från utredningen att identifiera enskilda respondenter. Däremot fanns det ett intresse från utredningen att sammanställa resultaten redovisat efter storlek på organisationerna (antal anställda i storleksklasser) samt särredovisat efter branschklassningar. Resultaten från undersökningen ingår i utredningen och där kommer ingen enskilda svar heller att redovisas utan bara särredovisningar där det bedömdes intressant.

1.1 Syftet med undersökningen

Uppdraget syftade främst till att ge Regeringskansliets utredning om en effektiv och ändamålsenlig tillsyn över diskrimineringslagen information om vad som behövs för att arbetsgivare ska kunna utföra arbetet med aktiva åtgärder inom sin verksamhet mer ändamålsenligt och effektivt.

En enkätundersökning på internet föreslogs som metod. Genom att samla in data från företag och offentliga aktörer som kommuner och regioner som redan varit i kontakt med DO skapades en grundförutsättning för realistisk datainsamling. Genom att inhämta information från de som tillämpar aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen kunde ett underlag för eventuella förändringar få en mer stabil grund eftersom utredningen då har vänt sig till de som tillämpar åtgärderna ute på företaget, inom regionerna samt kommunerna.

1.2 Genomförande

Undersökningens genomförande från valet av insamlingsmetod till avrapportering beskrivs nedan. En statistisk undersökning innehåller fasta moment som i sin tur innehåller val av metoder och tillvägagångssätt.

1.2.1 INSAMLINGSMETOD OCH PERIOD

Ett förebrev skickades initialt ut för att informera om att en enkätundersökning skulle genomföras. Syftet med undersökningen beskrevs och även varför det var viktigt att svara och bidra med information till utredningen.

Metoden att skicka ut ett förebrev och informera har varit framgångsrik i många olika typer av undersökningar tidigare för att få en ökad svarsbenägenhet. Den erfarenheten var en av anledningarna att skicka ut ett förebrev. En annan var att kontrollera mejladresserna och möjliggöra upprättningar av mejladresser utifrån mejlstudsar och mejlsvår.

Sweco genomförde en enkätundersökning på internet alltså en webbundersökning. Där respondenterna fick mejl med en unik länk direkt till deras enkät med frågor.

Insamlingen genomfördes mellan den 19 februari 2020 till och med den 20 mars 2020. Ungefär fem veckors insamling, exklusive mellanliggande helger, var helt tillfredsställande vad det gäller inflödet av svar.

Under insamlingen skickades fyra påminnelser ut. Som avsändare av mejlet stod den särskilda utredaren Thomas Bull så även på påminnelserna.

I mejlet beskrevs syftet med undersökningen, vad uppgifterna skulle användas till och att respondenternas svar var anonyma. Mejladressen till de deltagande företagen, kommunerna och regionerna togs fram med hjälp av DOs diariesystem. Mejladresserna fanns inte från början i ett register hos DO utan respondenterna fanns i olika listor där namn, verksamhet och postadress fanns registrerade. Mejladresserna hämtades fram genom sökningar i diariesystemet hos DO. Mejladresserna hämtades fram utifrån kontakter så en del dubletter och andra felaktigheter framkom. Mejladresserna bearbetades, beskrivning av arbetsgången återfinns nedan i kapitlet population och register. Mejladresser till regioner och kommuner fanns sammanställda i en lista men de var generella och inte riktade till någon enskild kontaktperson hos dem. I diariesökningen fanns det dock unika mejladresser till kontaktpersoner i några kommuner och regioner. De mejladresserna användes då istället för den mer generella mejladressen.

Valet av insamlingsmetod styrdes av resurser och ekonomi. Utifrån originallistan från DO hade en postal enkät kunnat genomföras men den metoden är både kostnads- och resurskrävande. Den ända möjliga insamlingsmetoden inom budget var att skicka ut en webbenkät. Eftersom det gick att söka fram mejladresser från DOs diariesystem så kunde undersökningen genomföras som den först planerades att genomföras.

Det var inte bara de ekonomiska förutsättningarna som styrde valet av insamlingsinstrument utan även komplexiteten i det som skulle undersökas. En relativt lång enkät med komplexa frågor kräver en insamlingsmetod som ger respondenten tid till eftertanke. Webundersökning eller postalundersökning är då de alternativ som finns. En telefonintervju blir för lång samt att den också har andra nackdelar som svårigheter att få respondenter att svara på okända telefonnummer.

1.2.2 POPULATION OCH REGISTER

Rampopulationen i utredningens undersökning var företag och organisationer (kommuner samt regioner) som DO hade varit i kontakt med ett drygt år innan. Vid den kontakten fick respondenterna svara på frågor om riktlinjer och rutiner i arbetet med aktiva åtgärder inom diskrimineringslagstiftningen.

Målpopulationen var den kontaktperson som hade svarat på frågorna från DO. Undersökningen genomfördes med hjälp av en webbaserad enkät. Eftersom det är en kostnadseffektiv insamlingsmetod genomfördes undersökningen som en totalundersökning.

Registret sammanställdes av utredningen själva efter ett utdrag ur DOs diariesystem. En del efterforskningar krävdes ändå för att hitta och koppla rätt mejladresser. Detta gällde framför allt mejladresserna till företagen. Till regionerna var adresserna mer generella och gick till den centrala informationsbrevlådan om inte en personlig mejladress fanns tillgänglig. I texten i missivbrevet framgick det att enkäten kunde vidarebefordras till den som ansågs vara bäst lämpad att svara. Missivbrevet återfinns i bilagan.

En del uppenbara dubletter fanns som rensades innan laddning av registret till webbenkäten. De var dock relativt få.

Alla mejladresser fungerade inte utan en del av mejladresserna fick efter första utskicket tas bort. De mejlen studsade och nådde inte mottagaren och det kan bero på att man slutat, bytt namn eller eventuellt att något var fel i mejladressen som att namn var i hopskrivna. Sammantaget var det få studsar i utskicken vilket berodde på den kvalitativa insatsen som genomfördes med hjälp av förbrevet..

1.2.3 VARIABLERNAS OCH FRÅGORNAS

Grunden för val av variabler och frågor togs fram av utredningen. Enkäten var i stort indelad i tre delar, en inledande med bakgrundsfrågor om företagen och organisationerna, en frågedel om de aktiva åtgärderna inom diskrimineringslagen och en avslutande om lönekartläggningar. Frågorna bearbetades i flera versioner av enkäten tills en slutgiltigt godkändes. Enkäten återfinns i bilagan.

I den första delen av enkäten handlade bakgrundsfrågorna om branschillhörighet efter kategorier, antal anställda samt om vem som i huvudsak arbetar med frågor om diskriminering.

I den efterföljande delen ställdes det frågor om de aktiva åtgärderna inom diskrimineringslagstiftningen. Respondenten fick också svara på frågor om de hade tagit del av en eventuell anmärkning från DO och hur den hade mottagits.

Ett flertal frågor med fritextsvar ingick i enkäten, bland annat en sista fråga där respondenten kunde framföra kommentarer till utredningen.

I bilagan finns frågorna som ingick i enkäten samt missivbrevet som skickades ut via mejl.

1.2.4 BEARBETNINGAR OCH TABELLFRAMSTÄLLNING

Alla bearbetningar av tabeller och diagram genomfördes i Excel. Alla beräkningar genomfördes i SAS.

I bilagan finns alla tabeller från undersökningen. Där finns alla frågor redovisade med antalsuppgifter samt svarsandelar per svarsalternativ. Någon viktning har inte genomförts och inga felmarginaler har beräknats.

Antalet icke svarande redovisas inte i tabellerna eftersom det partiella bortfallet blev relativt litet och det är ett relativt litet datamaterial att analysera. Av de 426 svarande (företag, kommuner samt regioner) på den inledande frågan var det 404 kvar som svarade på den sista frågan innan en avslutande selektion.

Det som framkommer är att det mellan frågorna kan variera i antalet svar, alltså att en mellanliggande fråga kan ha något färre svar än den efterföljande.

Det partiella bortfallet beror bland annat på att respondenterna har angett i något öppet svarsalternativ att de inte vet och därmed inte har svarat på frågan på grund av det.

1.2.5 SVARSANDELAR, BORTFALL OCH TÄCKNING

I alla undersökningar finns under- respektive övertäckning alltså företag, kommuner och regioner i det här fallet som inte har kommit med fas de borde eller att de har kommit med fast de inte borde vara med i registret.

Undertäckningen var antagligen liten i den här undersökningen. Registret var upprättat över de kontakter som DO har haft med företag, kommuner och regioner. Det kan dock vara så att respondenter inte har kommit med i den sökning som gjordes i DOs diariesystem. Eftersom en grundlig sökning gjordes antas de som av någon anledning då inte kommit med vara.

Övertäckning kan också förekomma eftersom det antagligen finns respondenter som svarat fastän de kanske inte var de som kunde svara uttömmande på frågorna.

En viss under- respektive övertäckning fanns och kunde registreras under upprättandet av registret samt efter utskicket av förbrevet och det påverkade antalet i det ursprungliga registret som sammanställdes. I tabellerna nedan redovisas antalet företag samt antalet kommuner och regioner som blev aktuella för ett slutgiltigt utskick av enkätundersökningen.

TABELL 1. ANVÄNDBARA KONTAKTER FRÅN DO

Kontakter från DO	Antal
Alla företag som kontaktats av DO	553
Unika Epost	450
...därav rimliga	427
Företag utan Epost	4

TABELL 2. KONTAKTER PER SEGMENT FÖR UTSKICK AV FÖRBREV

Utskick till förbrev	Total antal	Total andel
Bygg och Anläggning	165	23%
Hotell och Restaurang	97	14%
Informationsteknik	109	15%
Kommun	264	37%
Media – Kultur - Juridik	52	7%
Region	18	3%
Total	705	100%

TABELL 3. ANTAL KONTAKTER SOM BLEV UPPRÄTTADE ELLER SOM UTGICK EFTER UTSKICKET AV FÖRBREVET

Upprättning efter förbrev	Företag	Regioner/kommuner
Ej nära/övertäckning	23	
Upprättad mejladress	44	4

Flera steg av granskning och validering av det initiala registret genomfördes enligt arbetsgången som beskrivs i tabellerna ovan. Det resulterade i ett slutgiltigt register med 682 möjliga respondenter.

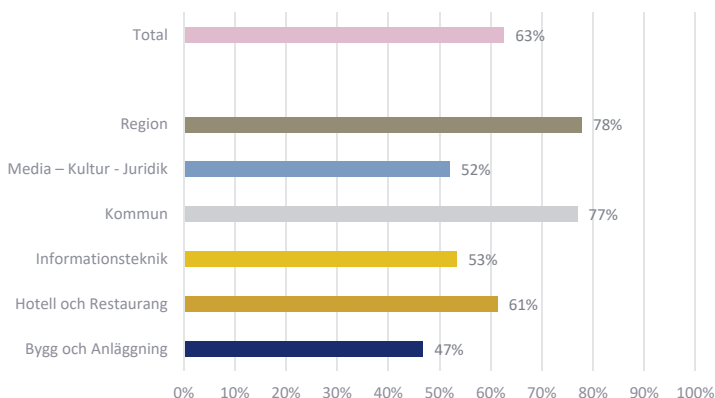
Totalt svarade till slut 427 respondenter på hela eller delar av enkäten. Därmed blir svarsandelen 63 procent eftersom det i registret slutligen fanns 682 möjliga respondenter.

TABELL 4. SVARSFREKVENSEN

Svarat i undersökningen	Antal	Andel
Ja	427	63%
Nej	255	37%
Total	682	100%

Det är av vikt att studera svarsfrekvens per segment i den här undersökningen också. Den redovisas i diagrammet nedan.

DIAGRAM 1. ANDELEN SVAR I ENKÅTUNDERSÖKNINGEN (SVARSFREKVENSN) TOTALT OCH FÖR RESPEKTIVE SEGMENT I REGISTRET



Enligt diagrammet ovan svarade regioner i störst utsträckning. I den gruppen svarade 78 procent och 77 procent av de ingående kommunerna svarade på undersökningen.

Det segment som svarade i lägst utsträckning var företag inom branschen bygg och anläggning, med 47 procents svarande.

1.2.6 REPRESENTATIVITET OCH STATISTISK SÄKERHET

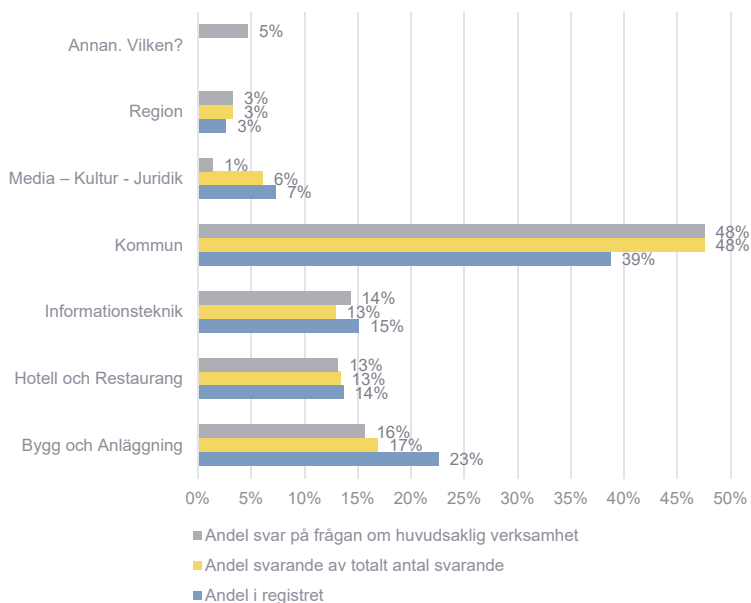
För att vara säker när slutsatser ska dras ska de svarande vara representativa i förhållande till hela populationens sammansättning. Om till exempel populationen har 50 procent män och 50 procent kvinnor ska den som svarar bestå av samma proportioner. Representativiteten ska analyseras, ofta är det en bortfallsanalys som genomförs.

Många gånger är det en egenskap eller variabel som kan antas vara den som resultatet beror på som bortfallsanalyser. Klassiska redovisningsvariabler är till exempel kön och ålder. I den här undersökningen antas det vara segment av respondenter alltså företag, kommuner respektive kommuner i det bearbetade registret för utskick. Nedan i tabellen och diagrammet finns fördelningar över de aktuella variablerna i populationen samt bland svarande samt också efter hur man har svarat på frågan om vilket segment man tillhör.

TABELL 5. FÖRDELNING AV FÖRETAG PER BRANSCHKATEGORI, KOMMUNER OCH REGIONER

Segment	Antal i registret	Andel i registret	Antal svarande	Andel svarande	Andel svarande av totalt antal svarande	Andel svar på frågan om huvudsaklig verksamhet
Bygg och Anläggning	154	23%	72	11%	17%	16%
Hotell och Restaurang	93	14%	57	8%	13%	13%
Informationsteknik	103	15%	55	8%	13%	14%
Kommun	264	39%	203	30%	48%	48%
Media – Kultur - Juridik	50	7%	26	4%	6%	1%
Region	18	3%	14	2%	3%	3%
Annan. Vilken?	.	.	.	0%	0%	5%
Totalt	682	100%	427	63%	100%	100%

DIAGRAM 2. ANDELEN FÖRETAG PER BRANSCHKATEGORI, KOMMUNER OCH REGIONER ENLIGT REGISTRET JÄMFÖRT MED ANDEL SVARANDE OCH SVAR PÅ BRANSCHFÖRÅGAN



Företagens (branscher), kommunernas och regionernas fördelning i registret jämfört med antalet svarande (information från registret) samt svar på frågan om verksamhetstillhörighet beskrivs i tabell 5 ovan. Fördelningen av de svarande kategorierna återspeglar fördelningen i stort med fördelningen i registret. Svar har inkommit i störst andel från kommuner och regioner och i minst andel från företag i bygg- och anläggningsbranschen. Fördelningen visar på god representativitet. De svarande kategorierna fördelas i stor som de fördelas i registret.

I diagram 2 ovan redovisas tabell 5. Redovisningen av "Annan. Vilken" kommer från enkäten där en kontrollfråga fanns med för att kontrollera branschtillhörighet mot uppgifterna som fanns i registret. Samstämmigheten är god mellan registeruppgifterna och svaren. De som inte känner igen sig i branschvarsalternativen har svarat "Annan. Vilken?" och de var bara fem procent av de svarande som angav det. I fritextsvaren till svarsalternativet framgår det att det är till stor del företag inom den konstruerade branschen "Media – Kultur – Juridik" som svarat annat, vilket också kan ses i diagrammet.

Eftersom företagens, kommunernas och regionernas situation angående undersökningsämnet aktiva åtgärder inom diskrimineringslagen borde/kan antas vara olika är det en bra utgångspunkt att utgå ifrån i vidare analyser. Det finns en substantiell mängd svar för särredovisningar. Dock är särredovisningar mellan branschtillhörighet osäkrare i tillförlitlighet. Det finns företag som inte känner igen sig i branschtillhörigheten och det påverkat tillförlitligheten i särredovisade analyser.

Det finns också en viss osäkerhet i vem som har svarat på frågorna. Det fanns en möjlighet att vidarebefordra mejlet och därmed enkäten. Det påverkar tillförlitligheten i svaren. Denna källa till osäkerhet är inte analyserad. Den får antas vara relativt liten eftersom det har inkommit frågor och även kommentarer om vidarebefordran av mejlet. De som har svarat har angett tydliga svar på fritextfrågorna och svaren får ses som lämnade av respondenter som är insatta i ämnet.

Antalet svarande kommuner samt regioner ska vara proportionellt mot antalet kommuner och regioner i landet om man ska uttala sig om de som grupp. I registret ingick inte alla kommuner och regioner. Dock var det en stor andel som gjorde det. Av Sveriges 290 kommuner ingick 264 i DOs register och av Sveriges 21 regioner ingick 18 stycken. I tabell 6 nedan redovisas siffrorna samt andelarna.

TABELL 6. FÖRDELNING AV KOMMUNER OCH REGIONER I LANDET, I REGISTRET FRÅN DO SAMT SVARANDE

Kommuner och regioner	Antal i landet	Antal i registret	Antal svarande	Andel svarande
Kommuner	290	264	203	70%
Regioner	21	18	14	67%
Total		282	217	77%

Av landets kommuner har 70 procent svarat och av landets regioner har 67 procent svarat. Det får anses som en god täckning och representativt. Någon särredovisning av respektive kommun och region är dock inte att rekommendera men det är inte heller syftet med undersökningen.

Sammantaget rekommenderas det att resultaten redovisas enbart för företag, kommuner och regioner som grupper. Företagen dock kan inte ses som representativa för alla Sveriges företag. Om analyser ska genomföras för denna grupp rekommenderas det att den gruppen kommuniceras som företagen som ingick i DOs undersökning.

När representativiteten ser bra ut finns det inget behov av viktning utifrån de variabler som studerats. I den här undersökningen har därmed inte svaren viktats.

När det gäller den statistiska tillförlitligheten i undersökningen bedöms den vara god. Däremot ska generella slutsatser dras med viss försiktighet. Det gäller framförallt företagen som ingår i undersökningen. Enskilda företag, kommuner och regioner bör inte känna igen sig i ett sammanfattande resultat. Det bedöms att de är skyddade i det här fallet.

Vid resultatnedbrytningar ökar risken för att enskilda företag, kommuner och regioner särredovisas, framförallt i fritextsvar och att de skulle kunna känna igen sig i en rapporttext. Detta kan undvikas om redovisningar bara sker på högre aggregerad nivå.

Inga felmarginaler är beräknade. Vid jämförelser mellan olika svarsalternativ och redovisningsgrupper bör det beaktas. Om skillnaderna är mycket små kan det vara sluppen som ger skillnaden men eftersom det är en totalundersökning (utifrån DOs register) och representativiteten samt svarsbenägenheten var god bedöms felmarginalerna vara mycket små på en total nivå.

2. Bilagor

2.1 Missivbrevet

Detta mejl rör en enkätundersökning om det förebyggande och främjande arbetet i diskrimineringslagen s.k. aktiva åtgärder. I arbetet med aktiva åtgärder ingår t.ex. att förhindra sexuella trakasserier och att genomföra lönekartläggningar.

Regeringen har tillsatt Utredningen om en effektiv och ändamålsenlig tillsyn över diskrimineringslagen (A 2019:03). Utredningen ska bl.a. överväga om diskrimineringslagens bestämmelser om tillsyn över arbetet med aktiva åtgärder är ändamålsenliga för en effektiv efterlevnad av bestämmelserna.

Utredningen försöker få en övergripande bild om vilka brister som kan finnas i regelverket idag och vi har därför valt att genomföra en enkätundersökning tillsammans med Sweco. Enkätundersökningen riktar sig till arbetsgivare som tidigare har fått frågor från Diskrimineringsombudsmannen om sitt arbete med aktiva åtgärder.

Det är vår förhoppning att ni skulle vilja bidra med den kunskap vi i nuläget saknar om vad som behövs för att arbetsgivare ska kunna utföra arbetet med aktiva åtgärder inom sin verksamhet.

Enkäten tar ca 2-3 minuter att besvara. De uppgifter som ni lämnar kommer att behandlas anonymt. I enkäten får ni svara på frågor om ert förebyggande och främjande arbete enligt diskrimineringslagen.

Besvara enkäten före den 21 mars genom att följa denna länk:

[https://reply.surveygenerator.com/go.aspx?u=\[username\]](https://reply.surveygenerator.com/go.aspx?u=[username])

Era svar är av mycket stort värde för oss och vi ser fram emot att ta del av era svar!

Med vänlig hälsning

Thomas Bull

Särskild utredare

2.2 Enkäten

Välkommen till den här undersökningen som har till syfte att förbättra regelverket med aktiva åtgärder i diskrimineringslagen. Resultatet från enkäten ingår sen i utredningen om en effektiv och ändamålsenlig tillsyn över diskrimineringslagen (A 2019:03). Ni har nyligen fått ett brev från utredaren Thomas Bull där syftet med undersökningen beskrivs närmare. Om ni anser att frågorna besvaras bättre av någon annan hos er har ni möjlighet att vidarebefordra mejlet/enkäten. Det tar uppskattningsvis 2 - 3 minuter att besvara frågorna.

I vilken bransch har ni er huvudsakliga verksamhet?

- Kommunal
- Region
- Bygg- och anläggning
- Juridik, Media eller Kultur
- Hotell - och restaurang
- IT
- Annan. Vilken?

Hur många är anställda på arbetsstället?

- 1 - 9
- 10 - 25
- 26 - 100
- 101 - 500
- 501 och fler

Vem arbetar i huvudsak med frågor om eventuell diskriminering på er arbetsplats?

- Hela HR-avdelningen
- En särskilt ansvarig på HR
- HR-chef
- VD
- Annan chef
- Annan. Vem?
- Ingen speciell utsedd

Med aktiva åtgärder i diskrimineringslagen menas ett främjande och förebyggande arbete för att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter på arbetsplatsen. I arbetet med aktiva åtgärder ingår t.ex. att förhindra sexuella trakasserier och att genomföra lönekartläggningar.

Samverkar ni med arbetstagarerna i arbetet med aktiva åtgärder för att förebygga diskriminering?

- Ja
- Nej. Varför inte?

Ni har tidigare fått svara på frågor när det gäller era riktlinjer och rutiner i arbetet med aktiva åtgärder av Diskrimineringsombudsmannen, DO, och har ev. fått en anmärkning gällande era riktlinjer och rutiner.

Har du tagit del av DO:s tillsyn?

- Ja
- Nej

Ni har tidigare fått svara på frågor när det gäller era riktlinjer och rutiner i arbetet med aktiva åtgärder av Diskrimineringsombudsmannen, DO, och har ev. fått en anmärkning gällande era riktlinjer och rutiner.

Vet du vem som har tagit del av DO:s tillsyn?

Ja

Nej

Ni har tidigare fått svara på frågor när det gäller era riktlinjer och rutiner i arbetet med aktiva åtgärder av Diskrimineringsombudsmannen, DO, och har ev. fått en anmärkning gällande era riktlinjer och rutiner.

Vilken funktion har ni/den som tagit del av DO:s tillsyn?

.....
.....
.....

Ni har tidigare fått svara på frågor när det gäller era riktlinjer och rutiner i arbetet med aktiva åtgärder av Diskrimineringsombudsmannen, DO, och har ev. fått en anmärkning gällande era riktlinjer och rutiner.

Enligt våra uppgifter fick ni eventuellt en anmärkning från DO, vilken var den huvudsakliga anledningen till den?

Vi kände inte till reglerna

Vi förstod inte reglerna

Vi prioriterade inte arbetet

Vi hade inte resurser för att utföra arbetet

Annat. Vad?

Fick ingen anmärkning

Ni har tidigare fått svara på frågor när det gäller era riktlinjer och rutiner i arbetet med aktiva åtgärder av Diskrimineringsombudsmannen, DO, och har ev. fått en anmärkning gällande era riktlinjer och rutiner.

Vad var det som gjorde att ni inte förstod reglerna?

.....

.....

.....

Ni har tidigare fått svara på frågor när det gäller era riktlinjer och rutiner i arbetet med aktiva åtgärder av Diskrimineringsombudsmannen, DO, och har ev. fått en anmärkning gällande era riktlinjer och rutiner.

Vad var det som gjorde att ni inte prioriterade reglerna?

.....

.....

.....

Ni har tidigare fått svara på frågor när det gäller era riktlinjer och rutiner i arbetet med aktiva åtgärder av Diskrimineringsombudsmannen, DO, och har ev. fått en anmärkning gällande era riktlinjer och rutiner.

Delar ni DO:s bedömning vad det gäller en eventuell anmärkning?

- Ja
- Nej. Varför inte?
- Vet inte

Kände ni till de nya reglerna om aktiva åtgärder inom diskrimineringslagstiftningen som infördes den 1 januari 2017, innan ni blev tillfrågades av DO?

- Ja
- Nej

Vad anser ni behövs för att ert arbete med aktiva åtgärder i diskrimineringslagen ska utföras bättre?

Flera svar kan lämnas

- Stöd från DO
- Stöd i form av föreskrifter för hur arbetet ska utföras
- Stöd i form av råd i hur arbetet ska utföras
- Risk för sanktioner (vite eller sanktionsavgift) om arbetet inte utförs
- Mer personella resurser
- Annat. Vad?

Frågor om lönekartläggningar

Genomför ni årligen lönekartläggningar på arbetsstället?

- Ja
- Nej

Frågor om lönekartläggningar

Vad är anledningen till att ni inte genomför årliga lönekartläggningar?

Flera svar kan lämnas

- Det är svårt att förstå reglerna
- Vi känner inte till att vi ska göra en lönekartläggning varje år
- Vi håller på med arbetet just nu
- Vi prioriterar inte arbetet med lönekartläggning
- Vi har inte tillräckliga resurser för att kunna utföra arbetet
- Annat. Vad?

Frågor om lönekartläggningar

Vad anser ni behövs för att ni ska kunna genomföra arbetet med lönekartläggning bättre?

Flera svar kan lämnas

- Stöd från DO
- Stöd i form av föreskrifter för hur arbetet ska utföras
- Stöd i form av råd i hur arbetet ska utföras
- Risk för sanktioner (vite eller sanktionsavgift) om arbetet inte utförs
- Mer personella resurser
- Annat. Vad?

Lämna gärna övriga kommentarer angående arbetet med aktiva åtgärder i diskrimineringslagen.

.....

.....

.....

Tack för din värdefulla medverkan!

2.3 Resultattabeller från undersökningen

I vilken bransch har ni er huvudsakliga verksamhet?	Antal svar	Andel svar
Kommunal	203	48%
Region	14	3%
Bygg- och anläggning	67	16%
Juridik, Media eller Kultur	6	1%
Hotell - och restaurang	56	13%
IT	60	14%
Annan. Vilken?	20	5%
Total	426	100%
Hur många är anställda på arbetsstället?	Antal svar	Andel svar
1 - 9	0	0%
10 - 25	9	2%
26 - 100	55	13%
101 - 500	121	28%
501 och fler	242	57%
Total	427	100%
Vem arbetar i huvudsak med frågor om eventuell diskriminering på er arbetsplats?	Antal svar	Andel svar
Hela HR-avdelningen	176	42%
En särskilt ansvarig på HR	90	21%
HR-chef	78	19%
VD	11	3%
Annan chef	16	4%
Annan. Vem?	38	9%
Ingen speciell utsedd	10	2%
Total	419	100%
Samverkar ni med arbetstagarna i arbetet med aktiva åtgärder för att förebygga diskriminering?	Antal svar	Andel svar
Ja	385	92%
Nej. Varför inte?	32	8%
Total	417	100%
Har du tagit del av DO:s tillsyn?	Antal svar	Andel svar
Ja	384	91%
Nej	37	9%
Total	421	100%
Vet du vem som har tagit del av DO:s tillsyn?	Antal svar	Andel svar
Ja	5	14%
Nej	31	86%
Total	36	100%

Enligt våra uppgifter fick ni eventuellt en anmärkning från DO, vilken var den huvudsakliga anledningen till den?	Antal svar	Andel svar
Vi kände inte till reglerna	26	7%
Vi förstod inte reglerna	42	11%
Vi prioriterade inte arbetet	9	2%
Vi hade inte resurser för att utföra arbetet	27	7%
Annat. Vad?	237	63%
Fick ingen anmärkning	35	9%
Total	376	100%
Delar ni DO:s bedömning vad det gäller en eventuell anmärkning?	Antal svar	Andel svar
Ja	274	80%
Nej. Varför inte?	44	13%
Vet inte	23	7%
Total	341	100%
Kände ni till de nya reglerna om aktiva åtgärder inom diskrimineringslagstiftningen som infördes den 1 januari 2017, innan ni blev tillfrågades av DO?	Antal svar	Andel svar
Ja	362	90%
Nej	41	10%
Total	403	100%
Vad anser ni behövs för att ert arbete med aktiva åtgärder i diskrimineringslagen ska utföras bättre?	Antal svar	Andel svar
Stöd från DO	79	20%
Stöd i form av föreskrifter för hur arbetet ska utföras	147	37%
Stöd i form av råd i hur arbetet ska utföras	266	67%
Risk för sanktioner (vite eller sanktionsavgift) om arbetet inte utförs	11	3%
Mer personella resurser	93	24%
Annat. Vad?	90	23%
Total	395	174%
Genomför ni årligen lönekartläggningar på arbetsstället?	Antal svar	Andel svar
Ja	381	94%
Nej	23	6%
Total	404	100%
Vad är anledningen till att ni inte genomför årliga lönekartläggningar?	Antal svar	Andel svar
Det är svårt att förstå reglerna	2	9%
Vi känner inte till att vi ska göra en lönekartläggning varje år	2	9%
Vi håller på med arbetet just nu	9	39%
Vi prioriterar inte arbetet med lönekartläggning	2	9%
Vi har inte tillräckliga resurser för att kunna utföra arbetet	10	43%
Annat. Vad?	13	57%
Total	23	165%
Vad anser ni behövs för att ni ska kunna genomföra arbetet med lönekartläggning bättre?	Antal svar	Andel svar
Stöd från DO	4	17%
Stöd i form av föreskrifter för hur arbetet ska utföras	5	22%
Stöd i form av råd i hur arbetet ska utföras	9	39%
Risk för sanktioner (vite eller sanktionsavgift) om arbetet inte utförs	4	17%
Mer personella resurser	14	61%
Annat. Vad?	8	35%
Total	23	191%

Kontakter från DO		Antal					
Alla företag som kontaktats av DO		553					
Unika Epost		450					
...därav rimliga		427					
Företag utan Epost		4					
Utskick till förbrev							
	Totalt antal	Total andel					
Bygg och Anläggning	165	23%					
Hotell och Restaurang	97	14%					
Informationsteknik	109	15%					
Kommun	264	37%					
Media – Kultur - Juridik	52	7%					
Region	18	3%					
Total	705	100%					
Upprättning efter förbrev							
	Företag	Regioner/kommuner					
Ej näbar/övertäckning	23						
Upprättad mejladress	44	4					
Svarat i undersökningen							
	Antal	Andel					
Ja	427	63%					
Nej	255	37%					
Total	682	100%					
Segment							
	Antal i registret	Andel i registret	Antal svarande	Andel svarande	Andel svarande inom segmenten		
Bygg och Anläggning	154	23%	72	11%	47%		
Hotell och Restaurang	93	14%	57	8%	61%		
Informationsteknik	103	15%	55	8%	53%		
Kommun	264	39%	203	30%	77%		
Media – Kultur - Juridik	50	7%	26	4%	52%		
Region	18	3%	14	2%	78%		
Annan. Vilken?				0%	0%		
Total	682	100%	427	63%	63%		
Segment							
	Antal i registret	Andel i registret	Antal svarande	Andel svarande	Andel svarande av totalt antal svarande	Andel svar på frågan om huvudsaklig verksamhet	
Bygg och Anläggning	154	23%	72	11%	17%	16%	
Hotell och Restaurang	93	14%	57	8%	13%	13%	
Informationsteknik	103	15%	55	8%	13%	14%	
Kommun	264	39%	203	30%	48%	48%	
Media – Kultur - Juridik	50	7%	26	4%	6%	1%	
Region	18	3%	14	2%	3%	3%	
Annan. Vilken?				0%	0%	5%	
Totalt	682	100%	427	63%	100%	100%	

Statens offentliga utredningar 2020

Kronologisk förteckning

1. Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler rutjtjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.
12. Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. Fi.
13. Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. N.
14. Framtidens teknik i omsorgens tjänst. S.
15. Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. S.
16. Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Ju.
17. Grönt sparande. Fi.
18. Framtidens järnvägsunderhåll. I.
19. God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. S.
20. Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. Fi.
21. Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. Ku.
22. Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. Fi.
23. Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. S.
24. Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. S.
25. Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. I.
26. En sjukförsäkring anpassad efter individen. S.
27. Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. Ku.
28. En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. U.
29. En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. Ju.
30. En moderniserad arbetsrätt. A.
31. En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. Fi.
32. Grundpension. Några anslutande frågor. S.
33. Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. U.
34. Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. U.
35. Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.
36. Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. S.

37. Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. A.
38. Ökad trygghet för visseblåsare. A.
39. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. M.
40. En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Fi.
41. Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. A.
42. En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resurskolor. U.
43. Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. U.
44. Grundlagsskandestånd – ett rättighetskydd för enskilda. Ju.
45. Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. Ju.
46. En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. Fi.
47. Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag. Del 1 och 2. S.
48. Skatt på engångsartiklar. Fi.
49. Enhetlig och effektiv marknadskontroll. UD.
50. Enklare skatteregler för enskilda näringsidkare. Fi.
51. En ny lag om konsumentskydd vid köp och vissa andra avtal. Ju.
52. Rutavdrag för äldre. Fi.
53. Personuppgiftsbehandling vid antalsberäkning inför klinisk forskning. N.
54. En långsiktigt hållbar migrationspolitik. Ju.
55. Innovation genom information. I.
56. Det demokratiska samtalet i en digital tid. Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat. Ku.
57. Ett särskilt hedersbrott. Ju.
58. EU:s cybersäkerhetsakt – kompletterande nationella bestämmelser om cybersäkerhetscertifiering. Fö.
59. Innovation som drivkraft – från forskning till nytta. U.
60. Det skatterättsliga företrädaransvaret – en översyn. Fi.
61. Ändrade regler om säkerställda obligationer. Fi.
62. En samlad djurhälsoreglering. Del 1 och 2. N.
63. Barnkonventionen och svensk rätt. A.
64. Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden. Fi.
65. 55 år och karensval. N.
66. Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk. U.
67. Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska. U.
68. Försvarets radioanstalts internationella samarbete – en översyn av regelverket. Fö.
69. Äldre har aldrig varit yngre – allt fler kan och vill arbeta längre. S.
70. Fast omsorgskontakt i hemtjänsten. S.
71. Utvinning ur alunskiffer. Kunskapsammansättning om miljörisker och förslag till skärpning av regelverket. N.
72. Producentansvar för textil – en del av den cirkulära ekonomin. M.
73. Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen. M.
74. En europeisk åklagarmyndighet i Sverige. Ju.
75. Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet. Fi.
76. Funktionalitet och enhetlighet – hyresmodell för fem kulturinstitutioners huvudbyggnader. Fi.
77. Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden. Fi.
78. Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd. M.
79. Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen – aktiva åtgärder och det skollagsreglerade området. A.

Statens offentliga utredningar 2020

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- En moderniserad arbetsrätt. [30]
- Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. [37]
- Ökad trygghet för visseblåsare. [38]
- Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. [41]
- Barnkonventionen och svensk rätt. [63]
- Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen – aktiva åtgärder och det skollagsreglerade området. [79]

Finansdepartementet

- Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. [5]
- Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. [8]
- Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. [12]
- Grönt sparande. [17]
- Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. [20]
- Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. [22]
- En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. [31]
- Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. [35]
- En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. [40]
- En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. [46]
- Skatt på engångsartiklar. [48]
- Enklare skatteregler för enskilda näringsidkare. [50]

- Rutavdrag för äldre. [52]
- Det skatterettsliga företrädaransvaret – en översyn. [60]
- Ändrade regler om säkerställda obligationer. [61]
- Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden. [64]
- Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet. [75]
- Funktionalitet och enhetlighet – hyresmodell för fem kulturinstitutioners huvudbyggnader. [76]
- Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden. [77]

Försvarsdepartementet

- EU:s cybersäkerhetsakt – kompletterande nationella bestämmelser om cybersäkerhetscertifiering. [58]
- Försvarets radioanstalts internationella samarbete – en översyn av regelverket. [68]

Infrastrukturdepartementet

- Framtidens järnvägsunderhåll. [18]
- Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. [25]
- Innovation genom information. [55]

Justitiedepartementet

- Skärpta regler om utländska månggiften. [2]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. [11]
- Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. [16]
- En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. [29]

Grundlagsskadedestånd – ett rättighetskydd för enskilda. [44]

Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. [45]

En ny lag om konsumentskydd vid köp och vissa andra avtal. [51]

En långsiktigt hållbar migrationspolitik. [54]

Ett särskilt hedersbrott. [57]

En europeisk åklagarmyndighet i Sverige. [74]

Kulturdepartementet

Sveriges museum om Förintelsen.
+ Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. [21]

Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. [27]

Det demokratiska samtalet i en digital tid. Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat. [56]

Miljödepartementet

Hållbar slamhantering. [3]

Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? [9]

Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet
Ingen övergödning. [10]

Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. [39]

Producentansvar för textil
– en del av den cirkulära ekonomin. [72]

Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen. [73]

Tillgängliga stränder
– ett mer differentierat strandskydd. [78]

Näringsdepartementet

Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. [7]

Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. [13]

Personuppgiftsbehandling vid antalsberäkning inför klinisk forskning. [53]

En samlad djurhälsoreglering.
Del 1 och 2. [62]

55 år och karensval. [65]

Utvinning ur alunskiffer.
Kunskapssammanställning om miljörisiker och förslag till skärpning av regelverket. [71]

Socialdepartementet

Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. [1]

En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. [6]

Framtidens teknik i omsorgens tjänst. [14]

Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. [15]

God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. [19]

Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. [23]

Tillsammans för en välfungerande sjuk-skrivnings- och rehabiliteringsprocess. [24]

En sjukförsäkring anpassad efter individen. [26]

Grundpension. Några anslutande frågor. [32]

Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård
– ett system, många möjligheter. [36]

Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag. Del 1 och 2. [47]

Äldre har aldrig varit yngre – allt fler kan och vill arbeta längre. [69]

Fast omsorgskontakt i hemtjänsten. [70]

Utbildningsdepartementet

En mer likvärdig skola
– minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. [28]

Gemensamt ansvar
– en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. [33]

Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritids-
hem och pedagogisk omsorg. [34]

En annan möjlighet till särskilt stöd.
Reglering av kommunala resurs-
skolor. [42]

Bygga, bedöma, betygssätta
– betyg som bättre motsvarar elevernas
kunskaper. [43]

Innovation som drivkraft –från forskning
till nytta. [59]

Samverkande krafter
– för stärkt kvalitet och likvärdighet
inom komvux för elever med svenska
som andraspråk. [66]

Förskola för alla barn
– för bättre språkutveckling
i svenska. [67]

Utrikesdepartementet

Enhetlig och effektiv marknadskontroll.
[49]