

Kommittédirektiv



Aktiva åtgärder för att främja lika
rättigheter och möjligheter

Dir.
2008:130

Beslut vid regeringssammanträde den 30 oktober 2008

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska undersöka effekterna av de bestämmelser om aktiva åtgärder som tas upp i lagarna mot diskriminering. Utredaren ska undersöka om och i så fall hur bestämmelserna har haft effekter på arbetet för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning samt inom utbildningsområdet även oavsett funktionshinder och sexuell läggning. I uppdraget ingår att undersöka vilka aktiva åtgärder som har haft bäst effekt för respektive diskrimineringsgrund samt vilka kostnader åtgärderna medför för de berörda.

Med detta som utgångspunkt ska utredaren överväga hur krav på aktiva åtgärder kan göras tydliga, skarpa och kopplas till en verkningsfull sanktion samt om krav på aktiva åtgärder, och i så fall vilka, bör utvidgas till fler diskrimineringsgrunder och fler samhällsområden. I detta ingår att överväga om åtgärderna bör kvarstå i nuvarande omfattning eller om någon åtgärd bör ändras eller tas bort samt om sanktionssystemet bör ändras. För utbildningsområdet ingår att överväga om krav på aktiva åtgärder bör gälla alla verksamheter som omfattas av den nya diskrimineringslagen.

Utredaren ska redovisa uppdraget till regeringen senast den 31 december 2009.

Bakgrund

Bestämmelser om aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter finns i jämställdhetslagen (1991:433), lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan och lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever.

Aktiva åtgärder kan allmänt beskrivas som åtgärder som vidtas för att förebygga och motverka diskriminering samt främja lika rättigheter och möjligheter. Aktiva åtgärder är avsedda att verka pådrivande och mana till ökade ansträngningar för att motverka diskriminering. Bestämmelserna om aktiva åtgärder är i första hand inte avsedda att tillämpas i enskilda fall. De är i stället framåtsyftande och av generell eller kollektiv natur. Diskrimineringsförbuden är avsedda att motverka konkreta diskriminerande handlingar i individuella fall, medan aktiva åtgärder, förutom ett sådant syfte, också har till ändamål att motverka diskriminering i en mer allmän mening.

På arbetslivsområdet finns bestämmelser om aktiva åtgärder när det gäller diskrimineringsgrunderna kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. Inom utbildningsområdet finns bestämmelser om aktiva åtgärder när det gäller diskrimineringsgrunderna kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder och sexuell läggning.

I februari 2006 lade Diskrimineringskommittén fram slutbetänkandet *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning* (SOU 2006:22). Kommittén föreslog en ny lag om förbud och andra åtgärder mot diskriminering samt två nya diskrimineringsgrunder. Vidare föreslog kommittén att bestämmelserna om aktiva åtgärder bör utökas och skärpas. Kommittén föreslog bl.a. att bestämmelserna om aktiva åtgärder i arbetslivet och inom utbildningsområdet bör utökas till att omfatta samtliga diskrimineringsgrunder samt att kravet på aktiva åtgärder inom utbildningsområdet bör utvidgas till att

omfatta andra verksamheter än de som anges i skollagen (1985:1100), högskolelagen (1992:1434) och lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

Kommittén föreslog också krav på aktiva åtgärder inom området värnplikt och civilplikt för samtliga diskrimineringsgrunder förutom ålder. När det gäller andra samhällsområden än arbetslivet, utbildning och värn- och civilplikten angav kommittén att det skulle kunna finnas behov av att införa en skyldighet att vidta aktiva åtgärder, i vart fall på sådana områden där det allmänna generellt sett tillhandahåller en samhällsservice. På grund av tidsbrist saknade kommittén emellertid möjlighet att utreda frågan i den omfattning som krävs.

Kommitténs förslag mötte kritik i remissbehandlingen. Ett flertal remissinstanser avstyrkte förslaget att aktiva åtgärder ska utökas till att omfatta samtliga diskrimineringsgrunder liksom att bestämmelser om aktiva åtgärder bör utökas till att omfatta andra samhällsområden och verksamheter. Flera invände att de föreslagna aktiva åtgärderna är svåröverskådliga och inte möjliggör en förutsebar rättstillämpning. Vidare framfördes invändningar mot att de föreslagna bestämmelserna om aktiva åtgärder är alltför allmänt hållna och opreciserade samt att de till delar sammanfaller med bestämmelser i andra regelverk. Vidare ifrågasattes om den framtida ombudsmannen mot diskriminering ska ha tillsyn över bestämmelserna om aktiva åtgärder. När det gäller aktiva åtgärder i arbetslivet har det också ifrågasatts varför rätten att begära vitesföreläggande hos Nämnden mot diskriminering i första hand tillkommer ombudsmannen och endast i andra hand en kollektivavtalsbärande central facklig organisation. Vidare framfördes synpunkter om att sanktionssystemet bör förändras.

I juni 2008 antog riksdagen regeringens proposition *Ett starkare skydd mot diskriminering* (prop. 2007/08:95, bet. 2007/08:AU7, rskr. 2007/08:219). En ny diskrimineringslag träder i kraft den 1 januari 2009. Diskrimineringslagen har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan

trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder. Lagen ersätter jämställdhetslagen och sex andra lagar. Två nya diskrimineringsgrunder införs: könsöverskridande identitet eller uttryck och ålder. En ny myndighet, Diskrimineringsombudsmannen, ska utöva tillsyn över att lagen följs.

Diskrimineringsförbud för könsöverskridande identitet eller uttryck ska gälla alla samhällsområden i den nya diskrimineringslagen. Åldersdiskriminering förbjuds inom utbildningsverksamhet och i arbetslivet i vid mening. Lagen innehåller diskrimineringsförbud som gäller arbetsgivare, utbildningsverksamhet, arbetsmarknadspolitisk verksamhet och arbetsförmedling utan offentligt uppdrag, start eller bedrivande av näringsverksamhet, yrkesbehörighet, medlemskap i vissa organisationer, varor, tjänster och bostäder, allmän sammankomst och offentlig tillställning, hälso- och sjukvården, socialtjänsten, socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen, studiestöd, värnplikt och civilplikt samt offentlig anställning.

Den nya diskrimineringslagen innebär att hittillsvarande bestämmelser om aktiva åtgärder i princip fortsätter att gälla. Det sker dock förändringar i fråga om dels upprättandet av en handlingsplan för jämställda löner och en jämställdhetsplan, dels kravet på lönekartläggning. I sammanhanget anförde regeringen i propositionen att det saknas beredningsunderlag för att överväga någon annan sanktion än vite för den som inte följer kravet på aktiva åtgärder och att frågan bör belysas i en utredning.

Behov av utredning

Regeringen bedömer att aktiva åtgärder kan vara värdefulla i arbetet för att främja likabehandling och motarbeta diskriminering. Frågan är dock vilka åtgärder som är mest effektiva i praktiken och vilka som främst har symbolvärde. När det gäller regelverket kring aktiva åtgärder är det därför viktigt att fokusera på aktiva åtgärder som är effektiva och uppnår sitt syfte.

Regeringen konstaterade i propositionen att det inte gjorts någon utvärdering av effekter och resultat av de olika delarna av dagens skyldigheter att vidta aktiva åtgärder och att upprätta planer. Regeringen bedömde att kommitténs förslag om aktiva åtgärder för samtliga diskrimineringsgrunder var alltför allmänt hållna och i många fall opreciserade. Av flera remissyttranden framgår att frågan om förändringar när det gäller bestämmelserna om aktiva åtgärder är komplicerad och kräver en fördjupad analys. Regeringen angav också att det saknas en tillfredsställande analys om föreslagna bestämmelsers förhållande till annan reglering. Till exempel sammanfaller krav på aktiva åtgärder till stora delar med krav på förebyggande arbetsmiljöåtgärder enligt arbetsmiljölagen. Det saknas vidare en analys om hur tillsynsuppgiften över aktiva åtgärder för ombudsmannamyndigheten förhåller sig till andra myndigheters arbete med dessa frågor, t.ex. det arbete som utförs av Myndigheten för handikappolitisk samordning och Arbetsmiljöverket.

Vidare konstateras i propositionen att konsekvenserna av kommitténs förslag om aktiva åtgärder, som innebär nya förpliktelser för företagen, inte utretts eller kvantifierats i någon närmare omfattning av kommittén. I det sammanhanget framhölls också regeringens riktlinjer för det fortsatta arbetet med regelförenkling. Målet för regeringens regelförenklingsarbete är att företagens administrativa kostnader för samtliga regelverk ska minska med minst 25 procent till 2010. Regeringens syfte är att regelförenklingsarbetet ska leda till en märkbar förändring i företagets vardag.

Sammanfattningsvis kan sägas att kunskapen om vilka aktiva åtgärder som är mest effektiva samt vilka resurser de aktiva åtgärderna tar i anspråk är begränsad. Med hänsyn till regeringens arbete med regelförenkling är det också av största vikt att en avvägning görs mellan behovet av en utökning av aktiva åtgärder och strävan att inte ålägga arbetsgivare och andra alltför omfattande administrativa uppgifter. Det finns därför behov av att utreda om och på vilket sätt de olika bestämmelserna om aktiva åtgärder har haft effekter på arbetet

för att främja lika rättigheter och möjligheter samt hur krav på aktiva åtgärder kan göras tydliga, skarpa och väl sanktionerade.

Uppdraget

En särskild utredare ska undersöka effekterna av de bestämmelser om aktiva åtgärder som tas upp i lagarna mot diskriminering. Utredaren ska undersöka om och i så fall hur bestämmelserna har haft effekter på arbetet för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning samt inom utbildningsområdet även oavsett funktionshinder och sexuell läggning. I uppdraget ingår att undersöka vilka aktiva åtgärder som har haft bäst effekt för respektive diskrimineringsgrund samt vilka kostnader åtgärderna medför för de berörda.

Med detta som utgångspunkt ska utredaren överväga hur krav på aktiva åtgärder kan göras tydliga, skarpa och kopplas till en verkningsfull sanktion. I detta ingår att överväga om åtgärderna bör kvarstå i nuvarande omfattning eller om någon åtgärd bör ändras eller tas bort. Utredaren ska även överväga om och på vilket sätt förändringar bör genomföras när det gäller sanktionssystemet, bl.a. med avseende på de förändringar som gjorts i fråga om hur ofta planer ska upprättas och löner kartläggas.

Utredaren ska vidare överväga om krav på aktiva åtgärder, och i så fall vilka, bör utvidgas till fler diskrimineringsgrunder och fler samhällsområden. För utbildningsområdet ingår att överväga om krav på aktiva åtgärder bör gälla alla verksamheter som omfattas av den nya diskrimineringslagen.

I uppdraget ingår också att

- överväga om och på vilket sätt förändringar bör genomföras när det gäller reglerna om arbetstagarorganisationernas möjlighet att göra framställning om vitesföreläggande,

- överväga hur tillsynen av efterlevnaden av bestämmelserna om aktiva åtgärder bör bedrivas samt analysera hur tillsynsuppgiften förhåller sig till andra myndigheters arbete med dessa frågor.

Förslag till författningsändringar m.m.

Utredaren ska lämna de förslag till författningsändringar och andra åtgärder som uppdraget kan ge anledning till. I den utsträckning utredaren föreslår författningsändringar ska utredaren utarbeta och lägga fram fullständiga författningsförslag.

Utredaren ska analysera sina förslag om krav på aktiva åtgärder i förhållande till andra regelverk än diskrimineringslagstiftningen med liknande skyldigheter, t.ex. krav på förebyggande arbetsmiljöåtgärder enligt arbetsmiljölagen.

Utredaren ska, i relevanta delar, beakta EG-rätten på området. Utredaren ska, i relevanta delar, ta del av betänkandet *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning* (SOU 2006:22). Vidare ska utredaren beakta vad regeringen anfört i propositionen *Ett starkare skydd mot diskriminering* (prop. 2007/08:95), Lagrådets yttrande samt relevanta remissyttranden i det lagstiftningsärendet.

Det står utredaren fritt att ta upp andra frågor inom ramen för uppdraget som aktualiseras under utredningsarbetet.

Konsekvensanalyser

Med hänsyn till regeringens arbete med regelförenkling är det av största vikt att en avvägning görs mellan behovet av en utökning av aktiva åtgärder och strävan att inte ålägga arbetsgivare och andra alltför omfattande administrativa uppgifter. Utredaren ska därför redovisa vilka konsekvenser de föreslagna aktiva åtgärderna, såväl ändrade som eventuellt vidgade, får för de verksamheter som omfattas av kravet. Detta avser såväl ekonomiska, inklusive statsfinansiella, som organisatoriska och administrativa konsekvenser. Åtgärdernas effekter ska relateras till kostnaderna för att uppnå desamma.

Arbetets genomförande

Utredaren ska ha kontakt med Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering,

Handikappombudsmannen och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO) samt, efter den 1 januari 2009, Diskrimineringsombudsmannen. Utredaren ska även ha kontakt med andra berörda myndigheter och organisationer såsom arbetsmarknadens parter och Näringslivets nämnd för regelgranskning.

Utredaren ska redovisa uppdraget till regeringen senast den 31 december 2009.

(Integrations- och jämställdhetsdepartementet)