



Sveavägen 59
Box 350, SE-101 26 Stockholm, Sweden

Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas och transpersoners rättigheter
The Swedish federation for Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender Rights
Member of The International Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and
Intersex Association (ILGA)

Förbundskansli
+46 8 50 162 900
forbund@rfsl.se

RFSL Info & Media AB
+46 8 50 162 910
komut@rfsl.se
www.rfsl.se

Fax
+46 8 50 162 999

Webb
www.rfsl.se

REMISSYTTRANDE
A2014/2355/DISK
2014-09-24

Arbetsmarknadsdepartementet

Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering

RFSL (Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners och queeras rättigheter) har beretts tillfälle att yttra sig över Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering (SOU 2014:41). RFSL lämnar härmed följande synpunkter.

Sammanfattning

RFSL välkomnar stora delar av utredningens förslag och anser att det är mycket positivt att ett förslag om att likställa de olika diskrimineringsgrunderna slutligen har lagts fram. I korthet anser RFSL också i huvudsak följande om utredningens förslag:

- RFSL anser att det vore problematiskt och inkonsekvent att flytta aktiva åtgärder inom skollagsreglerad verksamhet till skollagen.
- RFSL välkomnar att man vidgar aktiva åtgärder till att gälla alla diskrimineringsgrunder.
- RFSL anser att det är av stor vikt att frivilligorganisationers kompetens tas till vara inom ramen för ett beslutsorgan inom Diskrimineringsombudsmannen eller enligt nuvarande konstruktion med fristående nämnd.
- RFSL anser att även antidiskrimineringsverksamheter ska få möjlighet att begära vitesföreläggande hos Nämnden mot diskriminering eller särskilt beslutsorgan inom Diskrimineringsombudsmannen.
- RFSL beklagar att utredningen valt att inte utreda förutsättningarna för att utvidga aktiva åtgärder till även andra samhällsområden.
- RFSL anser att Diskrimineringsombudsmannen ska tillföras medel för att kunna utföra den tillsyn som behövs så att lagen efterföljs.

Nedan följer detaljerade synpunkter på de av utredningens förslag där RFSL har en avvikande uppfattning, eller anser att något måste förtydligas.

7.1 Lagreglerade krav på aktiva åtgärder ska alltiämt finnas.

Det bör poängteras att det kan finnas ytterligare problematik med förslaget att reglera aktiva åtgärder mellan arbetsmarknadens parter i kollektivavtal. En konsekvens av en sådan lösning är att aktiva åtgärder enbart omfattar arbetstagare som omfattas av kollektivavtal. Det bör beaktas att inte alla arbetstagare omfattas av kollektivavtal. För att aktiva åtgärder mot diskriminering ska vara alla till nytta förutsätter det en reglering i lag.

7.2.2 Skollagsreglerad verksamhet

RFSL anser att det finns klara fördelar med att hålla samman arbetet med aktiva åtgärder mot diskriminering i en sammanhängande lagstiftning. Även om det redan idag finns andra lagar som berör diskriminering så är det inte i samma omfattning som att dela upp lagstiftningen om aktiva åtgärder mot diskriminering i två vitt skilda lagar.

Att göra så kan innebära en glidning av tillsyn och utförande där utbildningsanordnare och arbetsgivare får skilda krav ställda på sig samt att Skolverket samt Diskrimineringsombudsmannen gör skilda bedömningar i likvärdiga situationer vad gäller föreskrifter, tillsyn och sanktioner. En begreppsförvirring finns redan i utredningens förslag där samma del i metodförslaget för aktiva åtgärder kallas "undersökning" i diskrimineringslagen men föreslås kallas "kartläggning" i skollagen. (s. 326 - 327)

Vidare har inte utredaren tillräckligt klart diskuterat varför man gör olika bedömningar vad gäller arbetslivsområdet och universitets- och högskoleområdet respektive skollagsreglerad verksamhet. Utredaren har inte heller tagit i beaktande att skollagsreglerad verksamhet inte bara är utbildningsanordnare, utan är även arbetsgivare. Därför kommer aktiva åtgärder inom ramen för arbetslivsområdet i diskrimineringslagen oavsett vilket vara relevant för det främjande arbetet mot diskriminering för utbildningsanordnare.

RFSL anser istället att en tydligare avgränsning och/eller samordning mellan diskrimineringslagen och skollagen är att föredra.

Vidare bör Diskrimineringsombudsmannen tillföras medel i tillräcklig omfattning för att kunna genomföra ett effektivt tillsynsarbete även gentemot utbildningsanordnare. Detta bör även kunna samordnas med Skolverket. Med föreslagna förtydligande om hur aktiva åtgärder mot diskriminering ska utformas bör diskrimineringslagens krav och effekt kunna närma sig skollagens.

7.2.4 Särskilt om förhållandet till regler om förbud mot kränkande behandling i skollagen

RFSL delar inte utredningens bedömning om att alla former av mobbing och kränkningar är likvärdiga. Mobbing är naturligtvis alltid oacceptabelt och ska motarbetas oavsett vem som utsätts och varför, men det finns också anledning att särskilt uppmärksamma mobbing som har till exempel rasistiska eller transfoba motiv. Det är ju för att vi har uppmärksammat att människor kan utsättas för diskriminering och annan förtryckande behandling på grund av till exempel sin sexuella läggning eller könsidentitet, som vi infört diskrimineringslagen, men också straffskärpningsregeln och det särskilda brottet hets mot folkgrupp. Att i regleringen om aktiva åtgärder inte erkänna att kränkning med anledning av någon av diskrimineringsgrunderna är en allvarligare kränkning står i strid med överväganden i övrig lagstiftning.

Vi välkomnar dock en vidare utredning för att effektivisera det preventiva arbetet mot mobbing och kränkningar inom ramen för skollagen.

9.1 Arbetslivet och utbildning

Som tidigare påpekats är RFSL av åsikten att utbildningsanordnare även ska innefatta skollagsreglerad verksamhet.

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

RFSL välkomnar utredningens förslag att arbetsgivare och utbildningsanordnare ska arbeta med aktiva åtgärder mot diskriminering gällande alla diskrimineringsgrunder.

RFSL instämmer också med utredningens bedömning att det är ologiskt och inkonsekvent att enbart kräva aktiva åtgärder vad gäller vissa diskrimineringsgrunder, samt med bedömningen om att det inte behöver innebära några större merkostnader att utöka de aktiva åtgärderna mot diskriminering till alla diskrimineringsgrunder då många aktiva åtgärder har samma utformning.

9.3 Aktiva åtgärder ska definieras

RFSL instämmer med utredningens förslag om att aktiva åtgärder ska definieras.

Den nuvarande situationen är otydlig. Många arbetsgivare och utbildningsanordnare kan mycket väl dra sig för att arbeta med aktiva åtgärder då de inte vet vilka krav som ställs på dem. Detta försvårar också tillsynen.

9.4.1 Skyldighet att bedriva systematiskt arbete med aktiva åtgärder

RFSL instämmer med utredningens resonemang och välkomnar att systematiskt arbete med aktiva åtgärder ska gälla alla arbetsgivare och alla utbildningsanordnare oavsett storlek.

RFSL instämmer däremot inte med utredningens bedömning om att det systematiska arbetet ska få en mer begränsad omfattning hos mindre arbetsgivare. Det skulle leda till en ojämlig situation mellan arbetstagare i en mindre respektive större arbetsgivare där vissa skulle erhålla ett sämre förebyggande arbete mot diskriminering.

9.4.2 Hur det systematiska arbetet ska utföras

RFSL är överens med utredningen om att en metod för systematiskt arbete med aktiva åtgärder är att föredra. RFSL:s bedömning är att den föreslagna metoden är relevant och tillräckligt flexibel för att kunna anpassas till alla arbetsgivare och utbildningsanordnare.

RFSL välkomnar att ledningens ansvar betonas vad gäller det systematiska arbetet och att detta inte kan delegeras även om det operativa arbetet kan delegeras.

9.5.2 Det systematiska arbetet ska omfatta vissa utpekade områden

RFSL instämmer med utredningens förslag.

RFSL instämmer i utredningens analys vad det gäller att ett socialt öppet klimat är en central del av arbetet med aktiva åtgärder mot diskriminering vad gäller sexuell läggning och könsöverskridande identitet eller uttryck. Det är dock helt centralt att det tydliggörs på ett likvärdigt sätt för båda dessa diskrimineringsgrunder. Att exemplifiera med endast åtgärder gällande sexuell läggning är till exempel inte till hjälp när det gäller åtgärder gällande könsöverskridande identitet och uttryck. Aktiva åtgärder för dessa diskrimineringsgrunder kan skilja sig åt.

9.6.1 Arbetsgivare ska årligen genomföra en lönekartläggning

RFSL ser positivt på att lönekartlägningskraven ändras så att det även tas hänsyn till situationer där arbete med lägre krav än annat erhåller högre lön.

RFSL ser också positivt på att utredningen föreslår att lönekartläggning ska ske årligen.

9.8.3 Kravet på skriftlig dokumentation hos arbetsgivare som har minst 25 respektive minst 10 anställda

RFSL vill påpeka vikten av att ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder mot diskriminering ska genomföras hos alla arbetsgivaren, oavsett storlek.

9.10.1 Utbildningsanordnare ska bedriva ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder

RFSL instämmer med utredningens förslag. Med förbehåll om att det i begreppet utbildningsanordnare även ska inkluderas skollagsreglerad verksamhet.

10 Förslag till ändringar i skollagen

RFSL delar som tidigare nämnts inte utredningens förslag att flytta aktiva åtgärder mot diskriminering inom skollagsreglerad verksamhet till skollagen. Skulle denna flytt trots allt gå genom har RFSL ingen att erinra på lagda förslag.

11.4.4 Tillsynsmyndighet över regler om aktiva åtgärder i skollagen

RFSL instämmer inte med utredningens förslag.

RFSL anser att utredningens diskussion kring Skolverket/Skolinspektionen och Parisprinciperna inte är hållbart.

Utredningen anför tidigt i sitt resonemang att en MR-myndighet enligt Parisprinciperna "ska ha en organisation (...) som möjliggör självständighet gentemot regeringen" (s. 355) för att senare anför att alla myndigheter som har frågor om mänskliga rättigheter på sitt bord inte måste ha sådan organisering. (s. 358).

RFSLs ställningstagande är att en mer strikt hållning till Parisprinciperna är att föredra. Något som är ett starkt argument mot att flytta aktiva åtgärder mot diskriminering inom skollagsreglerad verksamhet från en lagreglerad myndighet till en förordningsreglerad myndighet.

RFSL anser vidare att det att ha två olika myndigheter med tillsynsansvar utifrån likvärdig lagstiftning på två olika samhällsområden inte är rättssäkert. Det finns

en icke-acceptabel risk för att de olika myndigheterna gör olika bedömningar vid likvärdiga situationer samt att det skapas motsägelsefull praxis på de olika samhällsområdena.

11.6.3 Diskrimineringsombudsmannen ges rätt att utfärda vitesförelägganden och Nämnden mot diskriminering avskaffas RFSL instämmer inte med utredningens förslag.

RFSL anser att i nuvarande rättsläge och med den sammansättning som Nämnden mot diskriminering har tas civila samhällets djupgående kompetens angående specifika diskrimineringsgrunder tillvara på ett sätt som inte är möjligt med utredningens förslag.

Representanter från organisationer som organiserar personer utifrån specifika diskrimineringsgrunder har unik kunskap om och insikt i dessa gruppers livsvillkor och svårigheter i det dagliga livet. Aktiva åtgärder mot diskriminering ska anpassas utifrån de livsvillkor och de normgivande strukturer i samhället som påverkar människor. Att tillhöra minoritetsgrupper och ha erfarenhet av att bryta mot samhällets normer vad gäller kön och sexualitet, samt ha regelbunden kontakt med andra människor med samma erfarenheter ger en unik kompetens som inte kan ersättas av människor med allmän kompetens i diskrimineringsfrågor. Civila samhällets representanter har alltså en unik möjlighet att bedöma huruvida de aktiva åtgärderna är meningsfulla och har möjlighet att ge önskad effekt. Dessa personer har på samma sätt en unik möjlighet att bedöma rimligheten i en undersökning/kartläggning om nuläget och de aktiva åtgärder som föreslås utifrån dessa.

Vidare så säger de Parisprinciper som utredningen själv hänvisat till att MR-myndigheter ska vara pluralistiska och även inbegripa intresseorganisationer. Att på detta sätt minska intresseorganisationernas delaktighet anser vi skulle kunna tolkas som ett avsteg från Parisprinciperna.

RFSL anser därför att utredningens förslag om att ge Diskrimineringsombudsmannen rätt att utfärda viten är en icke önskvärd försämring av gällande rätt. RFSL förespråkar istället alternativet att införa en nämnd som ett särskilt beslutsorgan inom Diskrimineringsombudsmannen. Detta alternativ torde ha alla de fördelar som utredningen anför för sitt eget förslag, men också tillgodose behovet av den unika kompetens som finns inom civila samhället. Vi anser inte att det nödvändigtvis behöver innebära en förändring av sammansättningen, åtminstone inte vad gäller representanter från de olika diskrimineringsgrunderna. Så länge vi har ett begränsat antal diskrimineringsgrunder är det önskvärt att alla är representerade. En intressant alternativ lösning kan enligt RFSL:s uppfattning vara att Diskrimineringsombudsmannen förelägger vite och att Nämnden mot diskriminering finns kvar med bibehållen sammansättning som första och sista väg för överklagan.

RFSL anser att vid konstruktioner där Diskrimineringsombudsmannen förelägger viten ska denna ombesörja att ha ett råd med representanter från de intresseorganisationer som organiserar personer utifrån diskrimineringsgrunderna.

RFSL anser vidare att det är problematiskt att enbart låta en central arbetstagarorganisation till vilken arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal göra en framställning till Diskrimineringsombudsmannen. En sådan begränsning skulle ge ett sämre skydd för arbetstagare i organisationer som inte omfattas av kollektivavtal.

RFSL föreslår därför att i de fall det inte finns kollektivavtal eller där den centrala arbetstagarorganisationen inte vill göra en framställning så får sådan göras av organisation som får statligt stöd enligt förordning (2002:989) om statligt stöd för verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering.

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

RFSL beklagar att utredningen valt att inte utreda närmare om aktiva åtgärder ska utvidgas till andra samhällsområden.

Det hade varit fördelaktigt om detta gjorts nu, istället för att ännu en gång skjuta det framåt. Vi anser att det finns behov av utvidga de aktiva åtgärderna till fler samhällsområden då diskriminering inte endast förekommer inom arbetslivet eller utbildningsområdet. För att få till en samhällsförändring där diskrimineringen minskar krävs ett brett arbete och inte bara åtgärder inom vissa begränsade områden. Syftet med diskrimineringslagen riskerar då att bli svårare att uppfylla. Det är anmärkningsvärt att utredningen väljer att komma med bedömningen att aktiva åtgärder ska utvärderas innan utökning kan ske då utredningen redan kommit fram till att utvärdering av effekten av aktiva åtgärder är synnerligen svåra att genomföra. Utredningen har ju också trots konstaterad brist på utvärderingar ändå valt att komma med detta välkomna förslag på nytt system för aktiva åtgärder.

Ulrika Westerlund
Förbundsordförande RFSL

Lisa Olsson
Förbundsstyrelseledamot RFSL