

2021-05-03

Arbetsmarknadsdepartementet
Enheten för diskrimineringsfrågor,
mänskliga rättigheter och
barnrättspolitik

Remissyttrande över SOU 2020:79 – *Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen – aktiva åtgärder och det skollagsreglerade området*

RFSL, Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners, queeras och intersexpersoners rättigheter, har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet *Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen - aktiva åtgärder och det skollagsreglerade området* (SOU 2020:79). RFSL lämnar härmed följande synpunkter. Dessa redovisas för enskilda förslag och bedömningar som görs i betänkandet på dels sid. 143 - 179 avseende effektivare tillsyn över aktiva åtgärder, och dels på sid. 225 - 251 avseende överflyttning av tillsyn och talerätt till Skolinspektionen.

Inledning

RFSL välkomnar utredningens utgångspunkt att skapa bättre förutsättningar för att diskrimineringslagens krav på aktiva åtgärder efterlevs och instämmer i de flesta av utredningens bedömningar och förslag i denna del. RFSL instämmer också i utredningens förslag att tillsynsansvar och talerätt för det skollagsreglerade området i diskrimineringslagen överförs från DO till Skolinspektionen.

Övergripande vill RFSL framföra att DO är i behov av förstärkta resurser för att på ett tillfredsställande sätt kunna fullgöra sitt ansvar att vara allmänhetens ombudsman i att förebygga och motverka diskriminering och för att ha möjlighet att företräda enskilda i behov av upprättelse. Detta har RFSL framfört tidigare, bl.a. i sitt remissvar 2017 gällande SOU 2016:87 - *Bättre skydd mot diskriminering*. I det remissvaret framförde RFSL att “DO behöver tillföras mer resurser för att kunna identifiera fler av de fall som överensstämmer med (...) motiv för att driva ärenden: *för att klargöra rättsläget, upprätthålla sanktionsintresset för allvarliga och/ eller vanligt förekommande former av diskriminering samt för att åstadkomma en förändring med betydelse för fler personer än anmälaren*”. RFSL står fast vid denna framförda ståndpunkt och utvecklar den nu i detta remissvar med att DO även behöver tillföras resurser för att ha

möjlighet att bedriva tillsyn gällande aktiva åtgärder på ett mer omfattande och aktivt sätt. RFSL vill också påminna om en i remissvaret från 2017 framförd bedömning att vi ser ett behov av en utveckling inom DO av expertkompetensen kring diskrimineringsgrunderna sexuell läggning och könsidentitet.

Effektivare tillsyn över aktiva åtgärder

Bestämmelserna om aktiva åtgärder bör alljämt vara tvingande

RFSL delar utredningens bedömning om att bestämmelserna om aktiva åtgärder i DL alljämt bör vara tvingande och att tillsynen av aktiva åtgärder inte skulle bli mer effektiv om de i stället gjordes semidispositiva.

Sistnämnda lösning skulle innebära att DO inte längre skulle ha tillsynsansvar över kollektivavtalsbundna arbetsgivare, utan att det i dessa fall skulle åvila arbetsmarknadens parter. Detta skulle bli en mer decentraliserad lösning utan myndighetsansvar för tillsynen i flertalet fall på arbetsmarknaden, där det finns risk för att kvaliteten på och omfattningen av tillsynen skulle riskera variera kraftigt beroende på arbetstagar- och arbetsgivarorganisationers olika organisering och prioritering av ett sådant ansvar.

Förutsättningar för tillsyn

RFSL delar utredningens bedömning att nuvarande förutsättningar för DO:s tillsyn av aktiva åtgärder försämrar tillsynens effektivitet.

På sid. 146 respektive sid. 226 i betänkandet återfinns jämförelser mellan DO:s resurser för tillsyn och Arbetsmiljöverkets respektive Skolinspektionens resurser för tillsyn. Medan 14 årsarbetskrafter arbetar med tillsyn på DO gör 226 årsarbetskrafter det på Arbetsmiljöverket och 130 vid Skolinspektionen. RFSL menar att denna jämförelse belyser att DO med så begränsade resurser omöjligen kan utföra sitt uppdrag att bedriva tillsyn över aktiva åtgärder inom främst arbetslivet på ett tillfredsställande sätt. Utredningen konstaterar också att den tillsyn som ändå bedrivs av DO påvisar stora brister i regelefterlevnaden gällande aktiva åtgärder. RFSL föreslår att DO tillförs resurser för att ha möjlighet att bedriva tillsyn gällande aktiva åtgärder på ett mer omfattande och aktivt sätt. Ökade resurser, som skulle öka sannolikheten för en enskild arbetsgivare att bli granskad, skulle sända signaler till arbetslivet om att det är lika viktigt att det bedrivs ett aktivt likabehandlingsarbete på arbetsplatser som det är att bedriva ett aktivt arbetsmiljöarbete.

Utveckling av tillsynsmetod

RFSL delar utredningens bedömning att DO:s tillsynsmetod när det gäller bestämmelserna om aktiva åtgärder bör utvecklas för att tillförsäkra ökad regelefterlevnad.

Utredningen konstaterar att det faktum att DO för närvarande endast har möjlighet att bedriva s.k. skrivbordstillsyn, utan besök på enskilda arbetsplatser som granskas, är otillfredsställande, och att det faktum att uppföljning inte sker av konstaterade brister efter en granskning sannolikt påverkar regelefterlevnaden negativt. RFSL vill understryka att en underliggande anledning till dessa brister i tillsynsmetod är DO:s knappa resurser för tillsyn och ser utredningens bedömning som ytterligare ett argument för att tillföra DO resurser för att kunna bedriva tillsyn av högre kvalitet som bidrar till regelefterlevnad i ökad utsträckning.

Uttrycket i DL att förmå enskilda att frivilligt följa lagen

RFSL tillstyrker utredningens förslag att diskrimineringslagen inte längre ska innehålla en särskild bestämmelse om att DO ska förmå dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den.

Det framgår tydligt av beskrivningen i betänkandet att bestämmelsen inte har någon positiv påverkan på DO:s arbete med tillsyn eller på hur DO arbetar med förebyggande och främjande åtgärder. RFSL instämmer också med DO:s bedömning på sid. 152 att det är "paradoxalt med att en lagstiftning som ytterst vilar på skyddet av mänskliga rättigheter så starkt betonat att detta skydd ska åstadkommas på frivillig väg".

Föreskriftsrätt

RFSL tillstyrker utredningens förslag att 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.

Sådana föreskrifter som utfärdas ska specificera vad kraven på aktiva åtgärder innebär. RFSL menar att det är av avgörande betydelse för att tillsynen av aktiva åtgärder ska kunna fungera bättre att det utfärdas föreskrifter till stöd för regelefterlevnaden och för att underlätta för att det ska vara möjligt att i flera fall än hittills utfärda vitesföreläggande mot arbetsgivare eller utbildningsanordnare. På sid. 148 i betänkandet konstateras att "bestämmelserna i DL i många delar inte är tillräckligt precisa för att DO, av rättssäkerhetsskäl, ska kunna göra en framställan om vitesföreläggande". Genom föreskrifter skulle kraven göras mer precisa, vilket inte minst skulle vara till gagn för alla landets arbetsplatser och utbildningsanstalter som lyder under kravet på aktiva åtgärder.

Föreskriftsråd

RFSL tillstyrker utredningens förslag att ett rådgivande organ med ledamöter från arbetsmarknadens parter, universitets- och högskoleområdet och civila sambället inrättas för att ge DO råd och stöd i myndighetens arbete med föreskrifter, samt även utredningens förslag att DO ska samråda med arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer inför beslut om föreskrifter.

RFSL vill i sammanhanget framhålla vikten av att det i föreskriftsrådet, som föreslås inte ha fler än tio ledamöter, bör finnas representation från det antal civilsambällesorganisationer som krävs för att alla diskrimineringsgrunder ska ges representation i rådet.

Sanktionsavgifter

RFSL delar inte utredningens bedömning att det inte bör införas sanktionsavgifter när det gäller konstaterade brister i arbetet med aktiva åtgärder.

RFSL menar att det i ett vidare utredningsarbete bör ges direktiv om att föreslå en lösning som kan bedömas kunna fungera gällande sanktionsavgifter för redan inträffade regelöverträdelser gällande skyldigheten för arbetsgivare och utbildningsanordnare att bedriva aktiva åtgärder. Det ter sig för RFSL självklart att en risk för att drabbas av sanktionsavgift skulle ha stora förutsättningar att leda till bättre regelefterlevnad gällande kravet på aktiva åtgärder. Utredningen konstaterar själv (på sid. 162) att när "ovan föreslagna föreskrifter finns på plats kan det dock inte uteslutas att en förnyad prövning" gällande sanktionsavgifter "skulle kunna leda till en annan slutsats". Formuleringen får tas som intäkt för att också utredningen uppfattat att det skulle kunna vara en betydande fördel gällande regelefterlevnaden att införa en möjlighet till sanktionsavgifter. RFSL anser att regeringen skyndsamt bör låta utreda hur en lösning med sanktionsavgifter ska kunna införas.

Vitessanktion

RFSL delar utredningens bedömning att möjlighet till vitesföreläggande ska kvarstå vid brister i arbetet med aktiva åtgärder enligt DL.

Det är RFSL:s förhoppning att utredningens förslag om införande av föreskrifter ska kunna avhjälpa vissa av de svårigheter som idag finns gällande att formulera vitesförelägganden. Helt oavsett dessa svårigheter menar RFSL att det ändå är anmärkningsvärt att DO sedan 2009 inte vid ett enda tillfälle har gjort någon framställning om vitesföreläggande. RFSL menar att detta förhållande tydligt belyser de bristande förutsättningar DO idag har att arbeta med tillsyn av aktiva åtgärder.

Nämnden mot diskriminering

RFSL tillstyrker utredningens förslag att Nämnden mot diskriminering ska kvarstå i sin nuvarande form men bli mindre och istället bestå av sju ledamöter.

RFSL föreslår dock att det istället för att, som föreslås, två ledamöter ska vara jurister med erfarenhet från arbete med diskrimineringsfrågor att en ledamot ska vara jurist med erfarenhet från arbete med diskrimineringsfrågor och att en ledamot ska vara en representant från det civila samhället med erfarenhet från arbete med diskrimineringsfrågor. RFSL menar att det är viktigt att det i nämndens sammansättning på detta sätt garanteras minst en person som är hämtad från det civila samhället och att tillräcklig specifik juristkompetens ändå tillförsäkras genom att ordförande och vice ordförande i nämnden föreslås vara jurister med erfarenhet av tjänstgöring som domare samt att fortfarande minst en ledamot skulle vara jurist. Utan en representant från civilsamhället ser RFSL en betydande risk för att viktiga perspektiv och erfarenheter går förlorade i nämnden. Inom civilsamhället finns en stor erfarenhet uppbyggd utifrån direkt kontakt med enskilda individer som skyddas mot diskriminering utifrån någon av diskrimineringsgrunderna, vilka är desamma som arbetsgivare har skyldighet att bedriva aktiva åtgärder kring gällande likabehandling.

Centrala arbetstagarorganisationers framställningsrätt

RFSL tillstyrker utredningens förslag att centrala arbetstagarorganisationer som en arbetsgivare är bunden till av kollektivavtal ska kunna göra en framställning till Nämnden mot diskriminering om vitesföreläggande.

Idag finns en möjlighet för centrala arbetstagarorganisationer att på egen hand vända sig till nämnden för att få en prövning i fall där DO avstår från att göra en framställan. Förändringen skulle förenkla hanteringen i fall där centrala arbetstagarorganisationer önskar använda sig av möjligheten att göra en framställning till nämnden om vitesföreläggande.

Samverkan mellan DO och Arbetsmiljöverket

RFSL delar utredningens bedömning om förstärkt samverkan mellan DO och Arbetsmiljöverket och tillstyrker förslaget om att regeringen bör ge de båda myndigheterna i uppdrag att närmare samarbeta vad gäller systematiskt arbetsmiljöarbete i förhållande till aktiva åtgärder.

Utredningen bedömer att en sådan samverkan t.ex. skulle kunna handla om att utfärda gemensamma allmänna råd om hur det systematiska arbetsmiljöarbetet och aktiva åtgärdsarbetet kan integreras och samordnas med varandra. RFSL skulle välkomna incitament inom arbetslivet för en sådan integrering och samordning mellan det systematiska arbetsmiljöarbetet och aktiva åtgärdsarbetet och menar att det skulle gynna arbetet med att bedriva aktiva åtgärder inom arbetslivet.

Likabehandlingsombud

RFSL delar utredningens bedömning om att regeringen bör låta utreda frågan om huruvida det ska införas likabehandlingsombud som representerar arbetstagarna i arbetet med aktiva åtgärder inom arbetslivet.

RFSL välkomnar införande av ett system med likabehandlingsombud som kan representera arbetstagarna i arbetet med aktiva åtgärder, på samma sätt som det idag finns skyddsombud som representerar arbetstagarna, och har vissa befogenheter, i arbetsmiljöfrågor. RFSL instämmer med utredningens bedömning att en "grundläggande förutsättning för ett fungerande arbete med aktiva åtgärder är att det sker i samverkan mellan arbetstagare och arbetsgivare" (sid. 175). Införande av ett likabehandlingsombud skulle kunna skapa en länk mellan anställda och arbetsgivare i dessa frågor, som i många fall idag inte finns, vilket skulle kunna leda till att ett betydande förändringsarbete för ökad likabehandling sker ute på arbetsplatser.

Överflyttning av tillsyn och talerätt till Skolinspektionen***Överflyttning av tillsynsansvaret och talerätten för det skollagsreglerade området***

RFSL tillstyrker utredningens förslag att tillsynsansvar samt talerätt för det skollagsreglerade området i diskrimineringslagen överförs från DO till Skolinspektionen.

RFSL bedömer att detta kan borga för en mer likvärdig, effektiv och konsekvent hantering och bedömning av granskning samt ärenden som rör diskriminering och kränkande behandling, samt även för en mer samlad bedömning i ärenden som rör båda områdena.

RFSL ser dock att en överflyttning av tillsynsansvaret och talerätten till Skolinspektionen skulle kunna leda till att arbetet mot diskriminering och för lika rättigheter och möjligheter kan förlora den specifika kompetens om diskriminering och diskrimineringsgrunderna som DO har upparbetat. Kunskap och arbetssätt går aldrig att enkelt flytta från en verksamhet till en annan. RFSL vill understryka vikten av att Skolinspektionen och BEO behöver tillförsäkras kompetensutveckling när de ska börja hantera för dem ny lagstiftning samt tillägna sig tillhörande kunskapsområden. Se vidare synpunkter nedan gällande det förslag som också återfinns i betänkandet om kompetenshöjning för Skolinspektionen.

Bestämmelserna i andra kapitlet diskrimineringslagen

RFSL tillstyrker utredningens förslag att bestämmelserna om diskrimineringsförbud, repressalieförbud och utbildningsanordnarens utrednings- och åtgärdskyldighet ska kvarstå samlat i 2 kap. DL.

RFSL delar utredningens bedömning om att en samlad lagstiftning ger förutsättningar för ett tydligare och effektivare redskap mot diskriminering samt ett likartat skydd mot diskriminering oavsett diskrimineringsgrund och samhällsområde.

Ideella föreningars talerätt

RFSL tillstyrker utredningens förslag om att ideella föreningarnas talerätt för diskrimineringsersättning ska fortsätta att gälla på samma sätt som i dag.

RFSL instämmer i utredningens bedömning att antidiskrimineringsbyråerna, som i dagsläget ofta är de ideella organisationer som företräder enskilda i diskrimineringsärenden, har stor kompetens kring frågor som rör diskriminering men att detta samtidigt inte omfattar området kränkande behandling och att byråerna saknar resurser för ett utökad uppdrag. I och med att antidiskrimineringsbyråer till utredningen uppgett att den redan befintliga

samordningsmöjligheten är tillräcklig, och att de ej ser behov av talerätt i renodlade mål om kränkande behandling, instämmer RFSL i att det saknas skäl att föreslå en utökning av de ideella föreningarnas talerätt.

Särskilda frågor

RFSL tillstyrker utredningens förslag om att domstolen, i mål om diskriminering inom det skollagsreglerade området, ska kunna förordna att vardera parten ska bära sin rättegångskostnad även om Skolinspektionen för talan för enskild.

RFSL delar utredningens bedömning om att det kan krävas samordning i de fall bestämmelserna har särskild betydelse för tillsynen eller talerätten. RFSL vill även uppmärksamma på behov av tydlighet och harmonisering kring de frågor som legat utanför utredningens uppdrag, exempelvis vad gäller preskriptionstider, ålder för när en talan om ersättning inte längre kräver vårdnadshavares medgivande, samt utrednings- och åtgärdsskyldigheten.

De materiella bestämmelserna om aktiva åtgärder

RFSL tillstyrker utredningens förslag om att materiella bestämmelserna om aktiva åtgärder avseende diskriminering kvarstår i diskrimineringslagen, samt att bestämmelserna om aktiva åtgärder avseende kränkande behandling kvarstår i skollagen samt innehållsmässigt samordnas med reglerna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen för det skollagsreglerade området.

RFSL ser ett behov av harmonisering av diskrimineringslagstiftningen och skollagen vad gäller skrivningar om aktiva åtgärder och bestämmelser om aktiva åtgärder avseende kränkande behandling. Vad som gäller för skolan och huvudmän behöver vara tydligt och konsekvent formulerat, och arbetet med aktiva åtgärder bör bedrivas sammanhållet.

Att bestämmelserna bibehålls i separata lagstiftningar kan borga för en tydlighet gentemot skolans huvudmän kring vilka krav som verksamheten behöver leva upp till. Samtidigt krävs, för att arbetet ska fungera i praktiken, också stöd i form av kunskap och föreskrifter som visar hur arbetet mot diskriminering och arbetet mot kränkande behandling utan koppling till någon diskrimineringsgrund kan samordnas och bedrivas separat.

Föreskriftsrätt för Skolverket

RFSL tillstyrker utredningens förslag om att 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.

RFSL delar utredningens bedömning om 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. Utredningen föreslår att Skolverkets arbete med föreskrifterna ska ske i samverkan med DO och Skolinspektionen. RFSL föreslår även att samverkan bör ske med det civila samhället, framförallt ungdoms- och elevorganisationer. Förslaget kan jämföras med att utredningen föreslår att DO i arbetet med föreskrifter för arbetslivet, och för utbildning enligt högskolelagen, ges tillgång till ett råd med representanter från arbetsmarknadens parter och det civila samhället som kan ge DO råd och stöd i myndighetens arbete med föreskrifter genom att tillföra sakkunskap om området.

RFSL vill även framhålla att arbetet mot diskriminering och för lika rättigheter och möjligheter kräver stor kunskap om normer, maktordningar och arbetssätt för att motverka

diskriminering samt främja likabehandling. Skolverket har tidigare utarbetat allmänna råd om arbetet mot diskriminering och kränkande behandling (2012). Dessa upphörde dock att gälla 2017 då delar av råden inte längre var aktuella. RFSL ser ett behov av att stärka Skolverkets förutsättningar och kunskap för att kunna utfärda allmänna råd inom området arbete för att förebygga diskriminering.

Kompetenshöjning för Skolinspektionen och samverkan mellan myndigheterna

RFSL tillstyrker utredningens förslag om att det ska ske en kompetenshöjning om diskriminering vid Skolinspektionen samt att DO, Skolinspektionen och Skolverket ska samverka i arbetet mot diskriminering inom det skollagsreglerade området.

Kunskap och upparbetade arbetssätt går inte att lyfta ut från en verksamhet och in i en annan. Skolinspektionen behöver sätta sig in i en för dem ny lagstiftning samt tillägna sig kunskap om förebyggande arbete och sju diskrimineringsgrunder. Det arbetet med kompetenshöjning kräver tydlighet i uppdraget samt avsatta resurser.

Gällande samverkan mellan DO, Skolinspektionen och Skolverket i arbetet mot diskriminering inom det skollagsreglerade området föreslår RFSL att samverkan även bör ske med det civila samhället, som har möjlighet att bidra med både kunskap om diskriminering och upparbetade arbetssätt för att motverka diskriminering och verka för lika rättigheter och möjligheter.

Deidre Palacios
Förbundsordförande

Ida Gulbrandsen
Teamledare samhälle/community

Lars Jonsson
Sakkunnig redaktör