

2021-05-03

Remissvar – En effektivare tillsyn över diskrimineringslagen (SOU 2020:79)

Akavia har beretts tillfälle att lämna synpunkter på betänkandet En effektivare tillsyn över diskrimineringslagen (SOU 2020:79).

Betänkandet innehåller två delar. Den första delen innehåller förslag till ändringar i nuvarande bestämmelser om tillsyn över bestämmelserna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen (2008:567) avseende arbetslivet och högre utbildning. Den andra delen avser förslag till överflyttning av tillsynen över bestämmelserna i diskrimineringslagen avseende det skollagsreglerade området från Diskrimineringsombudsmannen (DO) till Statens skolinspektion.

Akavia avgränsar sitt remissyttrande till de delar av betänkandet som avser arbetslivets område och högre utbildning. Akavia ansluter sig till Sacos remissvar med följande förtydliganden och avvikelser.

Sammanfattande synpunkter

Utredningen har gjort ett grundligt arbete med att identifiera relevanta problemområden i DO:s tillsyn och ta fram förslag på åtgärder. Akavia delar den problembild som utredningen redovisar och välkomnar de förslag till åtgärder som utredningen föreslår.

I likhet med Saco förordar Akavia dock att bestämmelserna om aktiva åtgärder görs semidispositiva i syfte att öka incitamenten att reglera frågor om aktiva åtgärder genom kollektivavtal.

Avskaffande av uttrycket "att förmå enskilda att frivilligt följa lagen"

Akavia tillstyrker utredningens förslag att lagens formulering om att DO ska "förmå enskilda att frivilligt följa lagen" ska utgå. Bestämmelsen är obehövlig mot bakgrund av förvaltningslagens regler. Akavia delar utredningens uppfattning att en lagstiftning som avser skyddet av mänskliga rättigheter inte bör bygga på frivillighet.

Föreskriftsrätt för DO

Akavia erfar att det finns ett stort behov av förtydliganden och stöd i arbetet med aktiva åtgärder, framförallt eftersom det rör sig om ett övergripande ramverk. Dagens generellt utformade regler gör det svårt både för arbetsgivare att arbeta med frågorna och för DO och centrala arbetstagarorganisationer att övervaka efterlevnaden och göra framställningar till Nämnden mot diskriminering med krav på att arbetet ska utföras på ett visst sätt eller med en viss kvalitet. Akavia tillstyrker därför förslaget att DO ska bemyndigas att meddela föreskrifter i syfte att förtydliga och fylla ut de övergripande bestämmelserna i lagen.

Arbetet med aktiva åtgärder ska ske i nära samarbete med arbetstagarorganisationerna. Kollektivavtal är traditionellt sett det instrument som används på svensk arbetsmarknad för att reglera förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. 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. Incitament att sluta kollektivavtal om aktiva åtgärder kommer dock endast att uppstå om avtalen kan ersätta, inte endast komplettera, myndighetens föreskrifter. Akavia anser därför att föreskrifterna bör göras semidispositiva.

Akavia tillstyrker förslaget att ett föreskriftsråd ska inrättas hos DO med ledamöter från bland annat arbetsmarknadens parter. Det är väsentligt att arbetsmarknadens parter ges möjlighet att tillföra kunskap och erfarenheter om de verksamheter som ska regleras och de behov av förtydliganden som finns.

Akavia tillstyrker även förslaget att DO därutöver ska ges en särskild skyldighet att samråda med arbetsmarknadens parter innan myndigheten fattar beslut om föreskrifter. Det är viktigt att säkerställa att föreskrifterna tar hänsyn till förutsättningarna inom olika branscher och att de även blir praktiskt tillämpbara och förankrade hos de arbetstagare och arbetsgivare som berörs av dem.

Vite som enda sanktion

Akavia tillstyrker förslaget att vite ska kvarstå som enda sanktion. Diskrimineringsersättningen innehåller ett preventionspåslag som ska verka avskräckande, vilket gör att sanktionsavgifter inte är motiverade vid brott mot de aktiva åtgärderna. Akavia konstaterar att inte heller föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4) är förenade med sanktionsavgifter.

Nämnden mot diskriminering

Akavia tillstyrker förslaget att Nämnden mot diskriminering ska finnas kvar för att pröva vitesförelägganden. Nämnden är en etablerad institution som är oberoende i förhållande till DO.

Akavia har inget att invända mot förslaget att minska antalet ledamöter i nämnden. Som Saco anför i sitt remissvar är det dock inte nämndens sammansättning i sig som gör att handläggningstiderna blir långa. Det är snarare nämndens sätt att handlägga ärendena, där arbetsgivaren ges alltför många möjligheter till kompletteringar, som gör att handläggningen drar ut på tiden.

Akavia tillstyrker även förslaget att central arbetstagarorganisation som har kollektivavtal med arbetsgivaren ska ha förstahandsrätt att vända sig till nämnden, liksom förslaget att den centrala arbetstagarorganisationen även ska kunna föra talan om utdömande av vitet vid tingsrätt. Som utredningen anför är det mer effektivt om samma part kan driva ärendet från att det inleds till beslut, och det är naturligt att ordningen är den samma som i diskrimineringstvister vid domstol.

Samverkan mellan DO och Arbetsmiljöverket

Akavia tillstyrker utredningens förslag att regeringen bör ge DO och Arbetsmiljöverket i uppdrag att samverka vad gäller det systematiska arbetsmiljöarbetet i arbetsmiljölagen (1977:1160) i förhållande till aktiva åtgärder. Ett uppdrag om samverkan skulle exempelvis kunna handla om att utfärda gemensamma allmänna råd om hur det systematiska arbetsmiljöarbetet, arbetet mot kränkande särbehandling och det aktiva åtgärdsarbetet kan samordnas med varandra.

Övervägande om likabehandlingsombud

Akavia ställer sig tveksamt till utredningens förslag att utreda frågan om att införa ett likabehandlingsombud som kan representera arbetstagarnas intressen i arbetet med aktiva åtgärder. Den uppgiften ligger idag på de lokala arbetstagarorganisationerna och på skyddsombuden. Akavia ser hellre att skyddsombudets roll i arbetet med aktiva åtgärder stärks och samordnas med bestämmelserna i arbetsmiljölagen.

Regeln om samverkan i 3 kap 11 § diskrimineringslagen är allmänt hållen och bör utformas på ett sådant sätt att det är klart och tydligt när kravet på samverkan är uppfyllt. Akavia anser att samverkansskyldigheten därtill bör förses med en vitessanktion. Idag saknas ett påtryckningsmedel mot arbetsgivare som inte fullgör sin skyldighet att samverka med arbetstagarerna i frågor om aktiva åtgärder.

Övervägande om överflyttning av tillsyn till Arbetsmiljöverket

Utredningen konstaterar att det finns många likheter i bestämmelserna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen och det systematiska arbetsmiljöarbetet i arbetsmiljölagen. Det är i huvudsak när det gäller reglerna om arbetsmiljöns beskaffenhet och arbetstagarernas och arbetsgivarnas samverkan i arbetsmiljöfrågor som beröringspunkter med diskrimineringslagens bestämmelser om aktiva åtgärder finns. Eftersom trakasserier och sexuella trakasserier är en form av kränkande särbehandling finns krav på förebyggande åtgärder enligt både diskrimineringslagen och Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) och organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4).

Utredningen föreslår att tillsynsansvaret för det skollagsreglerade området i diskrimineringslagen förs över från DO till Skolinspektionen. Ett av skälen är att Skolinspektionen har nästan tio gånger större personella resurser för att utöva tillsyn än vad DO har. På motsvarande sätt har Arbetsmiljöverket betydligt mer personella resurser än DO och en särskild avdelning för inspektionsverksamheten som består av fem regioner i landet. Till skillnad från DO:s skrivbordstillsyn bedrivs tillsynen enligt arbetsmiljölagen ute på arbetsplatserna och med direkt kontakt med arbetstagarorganisationer och arbetstagare. En viktig skillnad mellan arbetsmiljölagen och diskrimineringslagen är också skyddsombudets roll. Om det finns brister i efterlevnaden av reglerna om kränkande särbehandling kan skyddsombudet göra en framställan till Arbetsmiljöverket enligt 6 kap. 6 a § arbetsmiljölagen. Skyddsombudet har inga motsvarande möjligheter enligt diskrimineringslagen.

Mot den bakgrunden anser Akavia att regeringen bör överväga att utreda förutsättningarna att flytta över tillsynen över bestämmelserna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen inom

arbetslivet och högre utbildning till Arbetsmiljöverket. Detta skulle både effektivisera tillsynen och renodla DO:s roll. Det skulle också tydliggöra och förstärka skyddsombudets ställning i arbetet med aktiva åtgärder.

Patrik Nilsson
Samhällspolitisk chef

Karin Lundin
Chefsjurist